

Mr. sc. Majda Rubić: Uloga Odbora regija u kohezijskoj politici Europske unije  
Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52, 4/2015., str. 955.-986.

---

Mr. sc. Majda Rubić, dipl. iur.<sup>1</sup>

## ULOGA ODBORA REGIJA U KOHEZIJSKOJ POLITICI EUROPSKE UNIJE

UDK: UDK 332(4)

Pregledni rad

Primljeno: 1. 02. 2015.

Općepoznati fenomen globalizacije utječe na stvaranje regionalne politike kojom se ohrabruju manje regije uz pomoć Odbora regija kao savjetodavnog tijela Europske unije, predstavnika novog procesa povezivanja među regijama u okvirima globalne suradnje. U novonastalim okolnostima, svaka država članica EU ima vlastitu regionalizaciju, nema određenog standarda za pojedinu regiju, ali u zadnjim fazama integriranja područje regije obuhvaća prostor koji se nalazi u granicama nekoliko drugih država. Proces integracije ostvaruje se putem makroregija ili prekograničnih regija koje imaju europski statut, prekogranična suradnja uključuje nova pravila ekonomske i socijalne kohezije koja regijama donose samostalnost. Pri tome se javlja problem podjele nadležnosti na razini Unije ili država članica odnosno nižih razina vlasti koji nije definiran u Lisabonskom ugovoru, ali je Odboru regija dodijeljena zadaća u suradnji s EU-institucijama voditi računa o poštovanju načela supsidijarnosti. Učinak europskog ujedinjenja reflektira se na prenošenje nadležnosti prema nadnacionalnim razinama i znači obavljanje sve većeg broja poslova od strane međuregionalnih grupacija. Odbor regija podupire integriranje Europe suradnjom regija putem predstavnika i svojih članova, u prekograničnoj suradnji preporuča osnivanje mreže regija, makroregije koje obuhvaćaju dijelove teritorija najmanje dviju država. Takva politika indirektno se odražava i na države koje nisu članice EU uz pomoć pravnog instrumenta za teritorijalnu suradnju, Europske grupacije teritorijalne suradnje (EGTS). Radi se o činidbama kojima se pokušava pojasniti uloga Odbora regija koje ima političkopравни utjecaj u kohezijskoj politici Unije. Regionalna je samouprava pravno važna razina upravljanja s obzirom na to da se tri četvrtine cjelokupnog EU-zakonodavstva provodi na regionalnoj i lokalnoj razini, a Odbor regija ima ulogu njenog predstavnika za obranu identiteta i interesa na europskoj razini čemu se u prilog u ovome radu navode kraće analize nekoliko slučajeva.

**Ključne riječi:** *Odbor regija, EU, integracija, identitet, interesi*

### UVOD:

Kriza svjetskih ekonomija koja je prouzročila recesiju i ugrozila napredak manjih država odrazila se i na koheziju Europske unije. Složeni procesi povezivanja među regijama, regionalizacija kao prostornopolitička podloga decentralizaciji temeljnih demokratskih funkcija u državama članicama i u zemljama kandidatkinjama za EU, sukobljavaju se s općepoznatim otporima za promjene postojećeg stanja i zbivanja. U ovim procesima nastala je potreba za uređenjem regionalnih ekonomija što je rezultiralo odlukom da se osnuje jedan

---

<sup>1</sup> Majda Rubić, državna službenica u Ministarstvu regionalnog razvoja i fondova EU. Mišljenja autorice iznesena u ovom radu ne predstavljaju nužno i stavove Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU.

savjetodavni odbor regijama. Odbor regija potakao je nastajanje kohezijske politike Europske unije, formalno je nastao potpisivanjem Ugovora o Europskoj uniji u Maastrichtu 1992.,<sup>2</sup> ima sjedište u Bruxellesu, a stvarno je otpočeo s radom na prvoj održanoj sjednici 1994.<sup>3</sup> kada se uvodi zastupanje interesa lokalnih i regionalnih uprava u institucijama Europske unije. Odbor regija ima osobit značaj koji se manifestira u sustavnom razvijanju značaja europskih regija koje trebaju osigurati uspješno i trajno upravljanje globalizacijskim procesima u smislu razvoja područja i funkcija Europske unije te njezinog funkcijskog okruženja. Za postizanje svojih temeljnih ciljeva i neformalno postavljenih zadataka Odbor regija koristi mogućnost suradnje s institucijama EU i dobiva prostor za jačanje svog utjecaja. Predstavnici regija u institucijama EU imaju mogućnost svojim djelovanjem i lobiranjem zastupati interese regija kao i postići donošenje odluka i odobrenja nacionalnih vlada i parlamenata. Regije postaju sve značajniji partner u europskom upravljanju, u procesu oblikovanja javnih politika ne sudjeluju samo zahvaljujući financijskoj pomoći EU-fondova, tu je pravni i ekonomski značaj akata Odbora regija o kohezijskoj politici i koordinaciji strukturnih instrumenata Europske unije. Temeljne odredbe za primjenu kohezijske politike, sadržane u čl. 174.-178. UFEU/L-a, upućuju da članice, Parlament i Komisija u partnerstvu stvaraju normative, okvir za provođenje kohezijske politike. Uredbe za provođenje kohezijske politike sadrže mišljenja Odbora regija.<sup>4</sup>

U ovom radu razmatramo i pitanja povezanosti koja regijama donose samostalnost. Odbor pruža potporu regijama da zadrže što veći stupanj slobodnog izjašnjavanja unutar supsidijarnosti, utječe na nacionalnu regionalnu politiku kako bi se regije izborile za povoljniji položaj. Proučavanjem utjecaja Odbora regija pri ostvarivanju europske teritorijalne suradnje u okviru kohezijske politike, iskristaliziralo se i pitanje uloge nacionalne delegacije u skupštini ovog tijela. Iz stručnih analiza teoretičara s područja regionalne politike, kao i studija Odbora regija, proizlazi kako njegova uloga postaje sve značajnija. U odnosu na predstavnike država i njihovih vlada u Vijeću, Odbor regija korisnije zastupa interese nižih razina vlasti na čijem području se regulativa praktički stvara, gdje i članovi Odbora regija borave, tako su u mogućnosti upoznati se iz prve ruke s problemima i potrebama lokalnog stanovništva. Odbor regija djeluje u okvirima triju osnovnih principa: supsidijarnost, blizina u smislu vezanosti na građane i transparentnost u poslu svih razina vlasti radi mogućnosti sudjelovanja građana u demokratskim procesima, te partnerstvo sve 4 razine upravljanja EU, nacionalna, regionalna i lokalna za bolje upravljanje Unijom. Danas je snažnija uloga lokalne

---

<sup>2</sup> Potpisan 7. veljače 1992., a stupio na snagu 1. studenog 1993.

<sup>3</sup> Prva sjednica održana je u Bruxellesu 9.-10. ožujka 1994.; European regions 2005-05-31. <http://www.cor.eu.int/en/presentation/role.htm>

<sup>4</sup> Mišljenje Odbora regija na Uredbu 1083/06, u: Službeni list EU, C 231 od 20. rujna 2005., str. 1; Mišljenje Odbora regija na Uredbu 1080/06, u: Službeni list EU, C 231 od 20. rujna 2005., str. 19; Mišljenje Odbora regija na Uredbu 1081/06, u: Službeni list EU, C 164 od 5. srpnja 2005., str. 48; Mišljenje Odbora regija na Uredbu 1084/06, u: Službeni list EU, C 231 od 20. rujna 2005., str. 35; Mišljenje Odbora regija na Uredbu 1082/06, u: Službeni list EU, C 71 od 22. ožujka 2005., str. 46 i Mišljenje Odbora regija na Uredbu 1085/06, u: Službeni list EU, C 231 od 20. rujna 2005., str. 67.

zajednice i regija, uprave ispodnacionalne razine od kako se prvi put spominju u tekstu Osnivačkog ugovora EU, tzv. Lisabonski ugovor.<sup>5</sup> Sukladno načelu supsidijarnosti, uvode se nove reference za regije i lokalne zajednice, Europska unija u područjima koja ne spadaju u njenu isključivu kompetenciju može djelovati samo ako rezultati po opsegu i učinku nisu mogući u nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj upravi članica. Protokol br. 2, pridodan Lisabonskom ugovoru, sadrži uvjete za primjenu i sustav nadzora nad primjenom načela supsidijarnosti koji uređuje ostvarivanje nadležnosti Europske unije.<sup>6</sup> Kada se procijeni da nije neophodno primijeniti zakonodavstvo Unije, rješenja se donose u pravnim sustavima država članica, načelom se osigurava da se odluke donose u interesu građana, naročito u područjima u kojima postoji podijeljena nadležnost. Odboru regija proširena su prava prema Lisabonskom ugovoru mogućnošću da brani interese regija prema tom načelu pokretanjem postupka pred Sudom EU. Odbor regija, iako nije EU-institucija, postaje sve više „osobita figura na šahovskoj ploči Europske unije”, s ulogom koju mu je predvidio tadašnji predsjednik Komisije 1994. godine kada je tek otpočeo s radom.<sup>7</sup>

## 1. ODBOR REGIJA U EUROPSKOJ TERITORIJALNOJ SURADNJI

Neposredno pred potpisivanje Ugovora iz Amsterdama, Odbor regija pokazao je inicijativu i tražio sudjelovanje u zakonodavnom procesu na način da pred Europski parlament, koji potvrđuje europske zakone, može izaći sa svojim mišljenjem o čuvanju interesa regija. Zatražio je status institucije EU što se nije ostvarilo, ali sklapanjem ovog ugovora uspio je osnažiti svoju ulogu.<sup>8</sup> Ugovorom iz Nice, dodanu vrijednost predstavlja odgovornost članova s obzirom na to da se Odboru pripisuje utjecaj na uspjeh europskih integracija, a tek Lisabonskim ugovorom<sup>9</sup> (dalje: LU) Odbor se dovodi na razinu bližu Europskom parlamentu,<sup>10</sup> imena članova za peti mandat (2010. - 2015.) objavljena su u službenim novinama Europske unije, a predsjednik se mijenja na polovici mandata. Lisabonski ugovor proširuje djelokrug Odbora na ukupno 14 politika u okviru kojih ga Europska komisija, Vijeće i Parlament moraju konzultirati. I komisije Odbora regija su

---

<sup>5</sup> Članak 4., st. 2. Lisabonskog ugovora: “EU poštuje... nacionalni identitet... uključujući regionalnu i lokalnu samoupravu,„

<sup>6</sup> Članak 5., st. 3. UEU/L-a.

<sup>7</sup> “The Committee of the Regions will be a unique piece on the institutional chess board,„ Jacques Delors, bivši predsjednik Europske komisije, ožujak 1994.

<sup>8</sup> Politike Unije u kojima Vijeće ili Komisija moraju konzultirati Odbor regija proširile su se na dodatnih pet područja: 1) politika zapošljavanja, 2) socijalna politika, 3) okoliš, 4) stručno usavršavanje i 5) promet.

<sup>9</sup> Potpisan 13. prosinca 2007., a stupio na snagu 1. prosinca 2009. Ugovorom se željelo modernizirati pravni temelj jasnijim određivanjem kompetencija i da sustav odlučivanja bude transparentniji.

<sup>10</sup> U obavljanju političkog nadzora Parlament odražava politička i nacionalna stajališta svojih zastupnika i podredno utječe na život građana Unije, a Odbor regija zahtijeva, braneći načelo supsidijarnosti, da regije i lokalne zajednice zadrže neke ili dobiju nove nadležnosti po svojim članovima – političkim predstavnicima.

reorganizirane te otkrivaju koje političke grupe u njima prevladavaju. Struktura komisija mijenja se prema odnosu političkih grupa, a članovi komisija moraju odražavati ideju svih članica Europske unije.<sup>11</sup> Novost je i optimalno savjetovanje, Odbor ima pravo dobiti objašnjenje ako je nakon njegovog mišljenja zakonodavni prijedlog bitno mijenjan, a Parlament, Vijeće ili Komisija mogu tražiti mišljenje Odbora regija i kada nije određeno obvezno savjetovanje s njim. Odbor može samoinicijativno donijeti mišljenje kada specifični regionalni i lokalni interesi to nalažu i o pitanjima za koja se konzultira Gospodarski i socijalni odbor. Otkad je kao cilj Europske unije prihvaćena teritorijalna kohezija (čl. 3. UEU/L-a), društvena, gospodarska i teritorijalna kohezija obilježavaju utjecaj Odbora regija na kreiranje regionalne politike Europske unije, a njegova je zadaća omogućiti bolju suradnju članica Europske unije. Svrha Odbora je odlučivanje u Uniji što više približiti građanima (supsidijarnost) kako bi odlučivanje bilo transparentno i odgovorno, te u partnerstvu Europske unije s nacijama, regijama i lokalnim vlastima osnažiti integracijski proces s decentraliziranim djelovanjem. U Odboru djeluju četiri političke grupe koje su osnovali članovi, pučani (EPP) su najveća politička grupa u Odboru regija, jedina ima predstavnike iz svih 28 članica Europske unije i politička je osovina Odbora. Svaka država svoje članove izabire na vlastiti način, ali sastav izaslanstva odražava političku, geografsku i regionalnu odnosno lokalnu ravnotežu u toj zemlji. Maksimalan broj članova Odbora regija privremeno je povećan na 353 s obzirom na Hrvatsku i korigirat će se s time da „ni jedno izaslanstvo ne bi trebalo spasti na manje od pet članova kako bi se očuvala razmjernost, pluralizam i solidarnost među izaslanstvima“ (Prijedlog odluke Vijeća EU o utvrđivanju sastava Odbora regija, COM(204)226, od 11. 6. 2014.).

Tijekom cijelog zakonodavnog postupka, u kojem sudjeluju Europski parlament i Vijeće Europske unije, Odbor se mora savjetovati na sljedećim područjima: na ekonomskoj i socijalnoj koheziji, transeuropskim i infrastrukturnim mrežama, zdravlju, obrazovanju i kulturi, zapošljavanju, socijalnoj politici, zaštiti okoliša, strukovnom osposobljavanju, prijevozu, civilnoj zaštiti, klimatskim promjenama i energetici.

### **1.1. Organizacijski oblici Odbora regija**

Sukladno odredbama čl. 306.2t.2. UFEU/L-a, Odbor ima Pravilnik o radu (CdR 1/2010) kojim su osnovane ustrojstvene jedinice i utvrđen rad na plenarnim sjednicama i na sjednicama komisija Odbora regija. S obzirom na pristupanje Hrvatske Uniji, na plenarnoj sjednici održanoj 1. veljače 2013. usvojene su izmjene Pravilnika, uzimajući u obzir i hrvatske predstavnike u sastav predsjedništva Odbora. Predsjedništvo je rotirajuće tijelo u kojem su mjesta podijeljena između nacionalnih delegacija, Hrvatska ima dva mjesta. Pitanja reorganizacije, radi bolje učinkovitosti, rješavaju se internim odlukama predsjedništva koje raspravlja i usvaja na sjednicama, a reorganizacijska komisija ovisi o tome koja politička stranka prevladava u Odboru. Članovi glasaju odlučnom većinom, djeluju

---

<sup>11</sup> Članak 45. Poslovnika o radu Odbora regija.

plenarno i u komisijama, predstavljaju europske regionalne i lokalne vlasti s položajem dužnosnika i mandatom skrbiti o ciljevima europskih integracija. Mogu predlagati inicijative, davati mišljenja, izvješća, rezolucije, upravne dogovore u svim područjima djelovanja Odbora. Izdaju čitav niz publikacija, od općenitih tekstova o kohezijskoj politici Unije do specifičnih analitičkih izvješća pojedinih komisija te studija o pojedinim europskim politikama. U radu se članovi angažiraju predlažući političke pravce za izradu mišljenja na novi propis Unije o načinu njegove primjene. Vode se svojim iskustvom i strukom, promovirajući demokraciju i tradicijske vrijednosti, a doprinos daju u pogledu zaštite osnovnih prava čovjeka i manjinskih zajednica. Nastoje na poštovanju načela supsidijarnosti i razmjernosti u donošenju odluka primjenjivih što bliže građanima i na razini vlasti koja je njima najprimjerenija.

## 1.2. Funkcioniranje Odbora regija

U postupku donošenja odluka u institucijama Europske unije koristi se neformalan i kontinuirani dijalog s članovima Odbora regija po lobističkim grupama, zagovarajući interese regija tijekom cijelog postupka do donošenja EU-akta. Pregovaraju s drugim skupinama kako utjecati na Komisiju koja pokreće zakonodavne postupke i šalje nacrt prijedloga zakona Vijeću i Parlamentu, čiji specijalizirani odbori razmatraju prijedlog i traže mišljenje Odbora regija. Odbor može sudjelovati i u drugoj fazi donošenja zakona, prije samog njegova usvajanja, kada Parlament dostavi drugi prijedlog na akt. Članovi Odbora surađuju s regionalnim uredima, primjerice Uredom hrvatskih regija u Bruxellesu, a mogu se interesno grupirati u međuregionalne skupine kako bi promovirali suradnju na nadnacionalnoj razini u odnosu na specifična pitanja neke od javnih politika Europske unije.<sup>12</sup>

Struktura komisija Odbora mijenja se prema odnosu političkih skupina unutar Odbora, članovi raspodijeljeni u komisijama mogu sudjelovati i u dvije komisije ukoliko pripadaju nacionalnoj delegaciji s manje članova u Odboru regija. Sadašnja struktura obuhvaća šest specijaliziranih komisija (COTER – za teritorijalnu kohezijsku politiku; ECOS – za ekonomsku i socijalnu politiku; NAT – za prirodne resurse; ENVE – za okoliš i energiju; EDUC – za kulturu, obrazovanje i istraživanje) i sedmu za financijske i administrativne poslove (CAFA). Komisije u stvarnosti oblikuju način organiziranja europskih regija u državama članicama EU, svaka ima oko 100 članova. Rad je organiziran unutar odjela u komisijama, pripremaju se izvještaji, prijedlozi za nacrt mišljenja na prijedlog nekog akta EU, održavaju konferencije i seminari prema područjima svojih kompetencija. Za izradu izvještaja ili prijedloga za nacrt mišljenja svaka komisija na prijedlog svog predsjednika imenuje jednog do dva izjestitelja.

Skupština odbora odlučuje o sastavu i nadležnostima komisija Odbora na

---

<sup>12</sup> Članak 10. Poslovnika o radu Odbora regija (CdR 1/2010): "Članovi i zamjenici mogu osnivati međuregionalne skupine. Njihovo osnivanje proglašava se odlukom predsjednika Odbora. Međuregionalna skupina ustrojit će se odlukom tajništva., (slobodan prijevod).

početku svakog mandata, a na plenarim sjednicama skupštine pet do šest puta godišnje, sudjeluju svi predstavnici regionalnih i lokalnih vlasti. EU razmatra i donosi odluke koje predlažu komisije (mišljenja, preporuke, izvješća i rezolucije). U djelovanju Odbora regija sve više se mogu prepoznati političke konotacije kojima kreira nov način suradnje i suživota u smislu dobrosusjedske razvojne politike EU, političke preporuke koje nudi često su autonomija regionalnih i lokalnih zajednica bez obvezne suglasnosti središnje vlade. I predstavnici regija koji su u institucijama Europske unije mogu svojim djelovanjem i lobiranjem postići donošenje odluka i odobrenja nacionalnih vlada i parlamenata.

### **1.3. Mjesto Odbora regija u institucionalnoj strukturi EU**

U okvirima oprečnih zahtjeva globalizacije, promatrajući je djelomično i u smislu traženja lokalnih vrijednosti, tržišni interesi međunarodne zajednice imaju presudan utjecaj i na pravne sustave. Prema pravnom sustavu Europske unije gdje institucije djeluju samo kad je to neophodno za ostvarivanje ciljeva europske integracije, politička i pravna narav supsidijarnosti, kojoj je osnova opće dobro u funkcioniranju modernog demokratskog društva, dolazi do izražaja u procesima preispitivanja razdiobe moći između Unije i članica, te regija i lokalnih zajednica u državi članici. Odbor regija pozicioniran je u odnosu na načelo supsidijarnosti, temeljno načelo u praksi donošenja odluka u Uniji kojim se uređuje podjela nadležnosti i odnosi članica s EU institucijama u smislu da se djelovanje ne nameće iz centra, osobito u postupku donošenja propisa, njihova preuzimanja i provedbe u nacionalno zakonodavstvo. Odbor regija donio je mišljenje o višerazinskom upravljanju u Uniji (CdR 149/2008) kojim šalje politički signal o raspodjeli nadležnosti u Uniji i time dobio mogućnost biti savjetnikom Komisiji i Parlamentu. Protokol 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti dodatak je Lisabonskom ugovoru, a sadrži uvjete za primjenu i sustav nadzora nad tim načelom.

#### *1.3.1. Suradnja s Komisijom*

Prije podnošenja nekog prijedloga zakonodavnog akta, Komisija provodi opsežno savjetovanje i može uzeti u obzir interese regija i lokalnih zajednica (čl. 2. Protokola 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti Lisabonskog ugovora). Na području regionalne politike Odbor regija koristi taktiku nametanja Komisiji kad osigurava funkcioniranje i razvijanje zajedničkog tržišta EU i vrši nadzor nad provođenjem odredbi Lisabonskog ugovora i mjera koje donose institucije, jer Komisija neoposredno kontaktira Odbor savjetujući se s njime. Nacionalna strategija usuglašava se s Komisijom koja izrađuje prijedlog sedmogodišnjeg proračunskog plana, prioritete i iznos potrebnih sredstava s Odborom regija prije njegove predaje Parlamentu i Vijeću na izglasavanje. Planiranje i izbor pojedinih projekata provodi se na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini prema konceptu višerazinskog upravljanja koji je Odbor regija razradio još prije Lisabonskog ugovora (Mišljenje CdR 397/2006). Postoji



neposredan dijalog Komisije s čelnicima europskih regionalnih i lokalnih udruženja unutar koordinacijske, izvršne i upravne funkcije (čl. 17. UEU/L-a), ima svoje delegacije u glavnim gradovima širom svijeta za promicanje općih interesa Unije. Stoga je Komisiji od značaja Odbor regija koji pokazuje namjeru utjecati na politiku regionalne i lokalne razine i uzima u obzir istraživanja Komisije o zaostajanju država pristupnica za državama članicama u gospodarskom rastu.<sup>13</sup> Odbor postaje nadnacionalni čimbenik upozoravajući, s proširenjem Unije, na sve veće razvojne razlike među regijama i kad lobira za njihove interese unutar Europske unije. Podnoseći svake godine izvješće o primjeni načela supsidijarnosti, Komisija se referira na mišljenje Odbora regija i šalje mu svoje izvješće (čl. 9. Protokola 2). Dobar primjer utjecaja je stvaranje Direktive o specijalnim kamionima za cestovni prijevoz.<sup>14</sup> U svom mišljenju (CdR 48/2006) Odbor se nije složio sa stavom Komisije da regije i općine trebaju zamijeniti postojeće kamione novima jer nisu financijski sposobne za to, a da se mjere koje proizlaze iz Direktive u najvećem broju članica financiraju iz državnih poreza dok manji broj članica iste financira kroz regionalne i općinske poreze čime se uvode razlike između članica EU. Odbor regija u ovom predmetu smatra kako razina EU nije najprimjerenija za rješavanje pitanja čišćeg okoliša vezano uz cestovni prijevoz. Zaključuje da bi ta pitanja svrsishodno mogle rješavati same članice bez mjera Komisije jer su one „nerazmjerne zadanim ciljevima“.

### *1.3.2. Suradnja s Parlamentom*

Parlament odražava politička i nacionalna stajališta svih članica, Lisabonskim ugovorom dobio je ojačanu ulogu, odnosno ima jednaku zakonodavnu moć kao Vijeće.<sup>15</sup> Sukladno svojoj savjetodavnoj funkciji koju obnaša kao politički nadzor, utječe na način na koji se Unija razvija i podredno na svakodnevni život europskih građana (čl. 226. UFEU/L-a i čl. 14. UEU/L-a). Odbor regija snaži političku i institucionalnu suradnju s Parlamentom u namjeri da osigura građanima mogućnost uvida u planiranje i provedbu prava EU. Parlament svoje obracte zakonskih akata dostavlja nacionalnim parlamentima koji mogu poslati obrazloženo mišljenje Parlamentu, ističući razloge eventualne neusklađenosti s načelom supsidijarnosti. Iako nemaju obvezujuću snagu za EU, zaključci nacionalnih parlamenata i priopćenja koja dostavljaju Parlamentu promiču ostvarivanje najbolje prakse država članica. Sadašnjom ulogom Odbor djeluje kao pomoćni dom Parlamenta, produbljuje odnose s nacionalnim parlamentima koji se savjetuju s regionalnim parlamentima „kada je to potrebno“ (nema naznaka o tome mogu li nacionalni parlamenti takvo savjetovanje samostalno odrediti te i odbiti).<sup>16</sup> Važna novost

---

<sup>13</sup> „Impact Assessment Report 2004“ sa 86. sjednice Odbora regija od 12. 4. 2005., „Opinion on the Enlargement package 2006-candidate countries“, CdR 385/2006.

<sup>14</sup> COM (2005.) 634-2005/0283 (COD).

<sup>15</sup> Čl. 226. UFEU/L-a i čl. 14. UEU/L-a.

<sup>16</sup> Članak 6. Protokola 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti Lisabonskog ugovora: „Na svakom je nacionalnom parlamentu odnosno domu nacionalnih parlamenata da se savjetuje, kad je potrebno, s regionalnim parlamentima koji imaju zakonodavne ovlasti“.

prema Lisabonskom ugovoru jest traženje konzultacija od Odbora regija u svim slučajevima kada to Parlament smatra uputnim, a mora se posavjetovati s Odborom po svim pitanjima koja su od važnosti za regije i gradove, osobito ga treba konzultirati po pitanjima prekogranične suradnje. Zatim, u pogledu osnivanja mreža za suradnju, makroregije, Odbor ih drži od velike važnosti za teritorijalnu koheziju Unije te sukladno odredbama Lisabonskog ugovora o regionalnim parlamentima naznačuje njihovu ulogu u međuparlamentarnoj suradnji „kao vitalnoj komponenti demokratskog legitimiteta“. Suradnja Odbora regija i Parlamenta očitovana je u sudjelovanju Parlamenta pri sastavljanju odjela i komisija u Odboru. Parlament u izvješćima podržava akcije Odbora regija i preporuke koje daje jer ulaze u razne dokumente institucija EU. Neke od tih preporuka odnose se na zadaće članova Odbora za uključivanje regionalnih i lokalnih predstavnika vlasti u procese donošenja odluka unutar zakonodavstva EU, a da bi ohrabile građane putem svojih zastupnika na snažnije djelovanje u razvojnim politikama.<sup>17</sup>

### *1.3.3. Suradnja s Vijećem*

Svaka od država članica podnosi Komisiji prijedlog popisa članova Odbora regija i njihovih zamjenika o kojem potom odlučuje Vijeće, a regije stječu zakoniti status putem Odbora regija. Vijeće se obraća predstavnicima regija i gradova kod njihova referiranja na nacionalne vlade, ostvarivanjem kontakta s Vijećem postoji, dakle, mogućnost provođenja utjecaja na zakonodavca EU. S druge strane, Odbor regija je svojim strateškim ciljem utvrdio strategiju Vijeća o reformi gospodarstva kojoj je svrha izgradnja jedinstvenog unutarnjeg tržišta da bi Unija postala najkonkurentnije gospodarstvo na svijetu.<sup>18</sup> Lisabonski ugovor utvrđuje obvezu Vijeću, koje donosi glavne odluke, da zatraži mišljenje Odbora jer odluke mogu biti od regionalnog i lokalnog interesa i imati neposrednog odraza na te razine. Vijeće konzultira Odbor u pet područja razvojnog usklađivanja (politika zapošljavanja, socijalna politika, zaštita okoliša, poduzetništvo i transport), to su djelatnosti kojima se pokrivaju osnovne funkcije i interesi u razvoju Europske unije. Kao politički prioriteti, trebaju omogućiti Odboru da ostvari snažniju vezu s Vijećem, „takva suradnja ima za cilj demokratski ostvarene interese na europskoj, nacionalnoj i regionalno-lokalnoj razini“. Svoje akcije Odbor temelji na uvjerenju da će se suradnja među europskim narodima unutar Unije prije ostvariti ako se gradi na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Ovakvom politikom postaje značajniji proporcionalno s uspjehom regionalnih vlasti u neposrednom djelovanju u središtu EU. Analogno, smatra da će moći utjecati na razvoj nečlanica koje su u prirodnom okruženju EU.

Lobiranje je Vijeću i Odboru regija značajno zbog stjecanja informacija o događajima na terenu i u EU-institucijama da bi se reakcije biračkih tijela valjano procijenile. Članovi Odbora mogu angažirati stručnjake po određenim pitanjima

---

<sup>17</sup> CdR 56/2009 „Mission Statement“, Brussels, 21 April 2009.

<sup>18</sup> Odredio ga je tadašnji predsjednik Odbora regija Michel Delebarre (16. 2. 2006.-16. 2. 2008.).



kad žele utjecati na donošenje odluka. Po narudžbi Odbora, izrađuju ih pojedini profesori ili grupa stručnjaka sa svjetski poznatih sveučilišta, primjer su studije koje Odbor objavljuje iz određenih područja neke od europskih politika koje služe kao referentni okvir za prijedlog zakonodavnih akata. Ipak, izostao je snažniji utjecaj Odbora na uobličavanje politika Unije, a propitujući razloge, zbog relativno kratkog perioda u kojem je na snazi Lisabonski ugovor.

#### *1.3.4. Pozicija u odnosu na Sud EU*

Vlasti u regijama i lokalnim zajednicama ocjenjuju supsidijaran način odlučivanja prije nego se obrate Sudu EU što podrazumijeva političkopравни angažman u smislu zaštite nacionalnog identiteta država članica. Danas država kao čimbenik sve više gubi središnju ulogu i evidentna je prednost nižih razina odlučivanja uz istaknutu ulogu Odbora regija koji štiti europske vrijednosti u regijama i gradovima Unije. Kao čuvar načela supsidijarnosti preporučuje Sudu EU da uređuje odnos između država članica i njihovih nižih razina vlasti. Upušta se i u analizu upravnih uređenja s obzirom na supsidijarnost shvaćenu hijerarhijski, potrebu egzistiranja autonomnih regija i u davanje ocjene učinaka na EU-politike. Članovima Odbora kao predstavnicima interesa regionalne i lokalne uprave daje se podrška razvijanju dijaloga s različitim građanskim organizacijama, smatrajući to uvjetom uspjeha u planiranju prekogranične i transnacionalne suradnje na lokalnoj i regionalnoj razini. Sud EU ima značajnu ulogu za očuvanje ravnoteže između institucija u smislu da li svaka obavlja svoje nadležnosti bez upletanja u nadležnosti drugih institucija. Očekuje se i udjel Odbora regija u daljnjoj zakonodavnoj djelatnosti Suda EU pred kojim je nadležan pokrenuti postupak tužbom zbog povrede načela supsidijarnosti zakonodavnim aktom koji proizvodi učinke prema trećima i zatražiti njegovo poništenje. Ovo može biti u slučaju da pri donošenju zakonodavnog akta nije zatraženo mišljenje Odbora koje se predviđa Lisabonskim ugovorom<sup>19</sup> ili da je mišljenje ishođeno ali se ipak zakonodavnim aktom narušava načelo supsidijarnosti. Izdvaja sudski predmet iz razdoblja prije početka djelovanja kao primjer mogućnosti sprečavanja donošenja osuđujuće presude Suda EU. Odbor regija objavio je analizu presude protiv države članice EU, a mogla se izbjeći intervencijom Odbora da je postojao u tom razdoblju. Komisija je, naime, tužbom pokrenula sudski postupak protiv Njemačke zbog kršenja Direktive o tržištu komunalnih usluga (Direktiva Vijeća 92/50/EEC) jer je državne vlasti nisu pravilno primijenile. Presudom Suda EU odlučeno je o novčanoj kazni zbog diskriminirajućeg postupanja u svezi s procedurom sklapanja ugovora za pružanje usluge zbrinjavanja otpada u njemačkim regijama i gradovima. Objavljeni natječaji nisu uključili poduzetnike na europskoj razini već samo na njemačkom govornom području, a Direktivom se uređuje da na slobodnom i jedinstvenom tržištu EU trebaju moći ravnopravno konkurirati svi poduzetnici.<sup>20</sup> Radom članova Odbora regija, njemački predstavnici u svojim

---

<sup>19</sup> Članak 8. Protokola 2.

<sup>20</sup> [www.dkom.si/util/bin.php?id=2004121409433811](http://www.dkom.si/util/bin.php?id=2004121409433811)

regijama i gradovima upozorili bi pravovremeno tamošnje vlasti na primjenu Direktive pri odlučivanju o raspisivanju predmetnih natječaja imajući u vidu i pravila tržišnog natjecanja i slobodu kretanja kapitala.

Pitanje odlaganja i zbrinjavanja komunalnog otpada te upravljanje odlagalištima otpada Odbor smatra ključnima za razvoj regija i gradova, donio je 2005. prijedlog o provođenju politike EU za zbrinjavanje otpada prema kojem su predstavnici vlasti ispodnacionalnih razina uskladili svoje planove.<sup>21</sup> U pitanju javne politike zaštite okoliša izdvajamo predmet „Kamioni“ zbog načina kako je Odbor svojim mišljenjem (CdR 48/2006), koje je na zahtjev Komisije donio, utjecao na oblikovanje Direktive o specijalnim kamionima za cestovni prijevoz (COM(2005)634-2005/0283(COD)). Odbor se nije složio s prijedlogom Komisije da lokalne i regionalne vlasti moraju nabaviti nove specijalizirane kamione jer, sukladno stručnoj analizi koju je izradio, nisu financijski sposobni za to te je predložio jedinstvene mjere koje treba uvesti u području transporta vezano za zagađivanje okoliša. U predmetnom mišljenju Odbor regija navodi kako prijedlog Direktive sadrži različite uvjete za ispodnacionalne razine čime se nedopušteno uvode razlike između država članica EU, negdje se financiraju potrebne mjere iz državnih, a drugdje iz općinskih poreza. Zajedničko izvješće Komisije i Odbora regija nije nam bilo dostupno, ali Vijeće ga treba usvojiti i uputiti Parlamentu na drugo čitanje. Ako Vijeće ne bi usvojilo zajedničko izvješće ili stajalište Komisije i Odbora, stopira se donošenje ove Direktive. Svoje stajalište Vijeće upućuje nacionalnim parlamentima radi procjene usklađenosti akta s načelom supsidijarnosti (čl. 5. UEU/L-a) što je dugotrajan postupak. Odbor ističe da se danas vodi više računa o ispušnim plinovima u cestovnom prijevozu zbog pozitivnog odjeka njegova drugog Mišljenja o održivom budućem razvoju transporta (CdR 146/2009). U politici javnog zdravstva Komisija je predložila uredbu i direktivu kao „Farmaceutski paket mjera“ kako bi osigurala da se cjepiva proizvedena u jednoj državi članici slobodno mogu prodavati unutar prekogranične suradnje u svim članicama EU bez liječničkog recepta.<sup>22</sup> Mišljenje Odbora regija izražava suprotan stav, da se za buduće farmaceutske tržište mora predvidjeti suradnja regionalnih i lokalnih stručnjaka liječničke i farmaceutske struke (CdR 137/2009). Odbor regija najavio je podići tužbu pred Sudom EU radi utvrđivanja povrede načela supsidijarnosti zbog mogućih pravnih učinaka prema trećima. I ovaj zakonodavni akt mogao bi, umjesto Komisije, uputiti Sud EU u redovnu proceduru donošenja.

Sud EU prethodno odlučuje o tumačenju ugovora, o valjanosti i tumačenju akata institucija i tijela, ureda i agencija EU. Tako je nadležan odlučiti i o mišljenju Odbora regija, s obzirom na to da može proizvesti pravne učinke prema trećim osobama, a smatrajući ga potrebnim za donošenje svoje presude, nacionalni sud može zatražiti od Suda EU odluku o mišljenju Odbora regija. Tada bi Sud

---

<sup>21</sup> CdR 254/2005 outlook report on „The implementation of Directive on the Landfill of Waste at Regional and Local level“.

<sup>22</sup> Uredba 726/2004 i Direktiva 2001/83/EC.

EU učinio dodatnu vrijednost aktima Odbora koji sami po sebi kao „soft law“ nemaju obvezujuću snagu. Iako svojim pravopolitičkim pa i institucionalnim djelovanjem može biti suodlučivač u zakonodavstvu EU, aktivnosti Odbora regija nisu takve prirode već kao jamac načela supsidijarnosti. Razlozi su tome dvojaki, unutarnja nejedinstvenost u članicama po pitanju načina izbora članova za Odbor regija i kratko razdoblje suradnje s institucijama EU.

## **2. MEĐUREGIONALNE SKUPINE ODBORA REGIJA**

Odbor regija osnovao je tri međuregionalne skupine koje samostalno obavljaju svoje aktivnosti. Svaka od tih grupa osniva tajništvo koje je izvan strukture Odbora. Za njihov rad Odbor im osigurava svoje usluge kada je to financijski i logistički moguće. Kao nedavno osnovane, međuregionalne skupine vezuju se upravnim dogovorom s utanačenim uvjetima za određene akcije i neovisne su u radu o državama članicama Europske unije koje dogovorom nisu obuhvaćene. Smisao bi bio osnažiti europske strategije i pomoći stvaranju demokratske Europe.<sup>23</sup> U namjeri da se uspješno provode zajedničke politike Europske unije, Odbor stvara i informativne mreže u međuregionalnim skupinama za teritorijalnu suradnju s ambicijom da omogući koordinaciju javnih i privatnih interesa.

### **2.1. Kontrolna platforma (Lisbon Monitoring Platform, LMP)<sup>24</sup>**

Kontrolna platforma (Lisbon Monitoring Platform, LMP) mreža je s više od 100 europskih gradova i regija kojom se preferira utjecaj lokalne i regionalne vlasti na europsku razvojnu strategiju. Rad lokalnih i regionalnih institucija postavljen je u prvi plan zajedničke regionalne i razvojne politike, traži se daljnje nadziranje teritorijalne kohezije. Odbor regija svake godine Komisiji, Vijeću i Parlamentu predstavlja rezultate istraživanja ove međuregionalne skupine. Kontrolna platforma uspostavljena je zbog izgradnje partnerstva i solidarnosti za zajedničko odlučivanje svih razina vlasti i fokusirana je na to da omogući snažniji i dugotrajniji rast te da kreira više kvalitetnijih poslova. Nadzire se implementiranje Revidirane Lisabonske strategije iz 2005. kako bi se iz perspektive lokalnih i regionalnih predstavnika vlasti donosile usklađene mjere za gospodarski oporavak.

### **2.1. Skupina za kontrolu primjene načela supsidijarnosti (Subsidiarity Monitoring Network, SMN)**

Skupina za kontrolu primjene načela supsidijarnosti kontrolira primjenu supsidijarnosti i nudi pomoć u rješavanju pitanja nadležnosti Europske unije te u dobroj namjeri savjete kako izbjeći pretjerivanja u reguliranju. Skupina organizira savjetovanja o dokumentima i preporukama politika Europske unije prema načelu supsidijarnosti i proporcionalnosti, te olakšava komunikaciju regionalne i lokalne

---

<sup>23</sup> *Political Priorities 2008-2010*, brošura o svim međuregionalnim skupinama Odbora regija, 2008.

<sup>24</sup> *Lisbon Monitoring Platform (LMP), Political priorities 2008-2010*.

vlasti s Odborom regija, imajući u vidu zakonodavni proces Europske unije.<sup>25</sup> Naglasak stavlja na tržišne interese jer polazi od pretpostavke da imaju presudan utjecaj na razvojno usmjerenje svake države dok se nacionalne vlade same teško mogu nositi sa zahtjevima globalizacije i međunarodnom zajednicom. U prevladavanju napetosti zbog globalne financijske i gospodarske krize, posebnu pozornost posvećuje, uz supsidijarnost, pitanju nadležnosti. Iako je u osnovi načela supsidijarnosti opće dobro i poštovanje pojedinca, Odbor regija ga promatra u okvirima djelovanja institucija jedne države kao “vanjsko načelo funkcioniranja i suradnje raznih organizacija,, te odvojeno od načela proporcionalnosti. Skupina ima 87 partnera među kojima su regionalni parlamenti, regionalne vlade, gradovi, općine, udruge i drugi sudionici. Intencija je olakšati komunikaciju Odboru regija između regionalne i lokalne vlasti. U tom se sklopu odnos središnje državne uprave i lokalne samouprave postavlja kao važno pitanje političkog sustava svake suvremene države. Osobito zanimljivo postavlja pitanje uloge lokalne samouprave u tranzicijskim procesima postkomunističkih zemalja.

### **2.3. Ekspertna skupina za EGTS, Europske grupacije za teritorijalnu suradnju (Expert Group on European Grouping of Territorial Cooperation, EGTC)**

Ekspertna skupina za EGTS uspostavila je s Parlamentom i Vijećem Uredbu o Europskoj grupaciji za teritorijalnu suradnju kojom se predviđa da se grupacije za teritorijalnu suradnju registriraju pod vodstvom Odbora regija. Odbor je ovu ekspertnu skupinu, koja bi trebala biti most između praktičara i institucija, utemeljio u listopadu 2007. Skupina ima 40 stručnjaka za EGTS iz lokalnih, regionalnih i nacionalnih vlasti te iz središta za stručnu procjenu teritorijalne suradnje iz 23 države. Skupina ima pet ciljeva:

- nadzor usvajanja i provođenja uvjeta za kreiranje EGTS-a na razini članice Europske unije,
- prepoznati mogućnosti za utemeljenje EGTS-a kao cilja kohezijskog teritorijalnog razvoja,
- olakšati razmjenu iskustava s vodstvom grupacija za teritorijalnu suradnju,
- razmjena znanja i najbolje prakse na određenom području,
- poboljšati komunikaciju o mogućnostima i izazovima EGTS-a na teritorijalnoj razini.

Skupina osigurava iskustvene dokaze i potporu političkoj akciji i savjetodavnom radu Odbora regija.

---

<sup>25</sup> Načelo supsidijarnosti predstavljeno je člankom 5. UEU/L.

## **2.4. Mreža istočnih pograničnih regija Europske unije (Network of Eastern External Border Regions – NEEBOR)<sup>26</sup>**

Mreža istočnih pograničnih regija EU nova je mogućnost prekogranične suradnje. Prvi sastanak održan je u sjedištu Odbora regija radi planiranja načina lobiranja i stvaranja kontakata između potencijalnih partnera, kao što je primjerice bio početak snaženja veza između mađarskih i hrvatskih partnera.<sup>27</sup> Iako ovdje Odbor ima ponajprije savjetodavnu funkciju i treba obavljati poslove u strogo određenim područjima politika Europske unije, ovom inicijativom pokretanja Mreže pokazao je da su mu ovlasti raznovrsne, „da se prilagođava ciljevima integracije“. Poduzeo je korake za uključivanje lokalnih vlasti u prekograničnu suradnju, u razvojnu politiku i u politiku decentralizirane suradnje. Ističe svoj analitički rad na terenu i nove odgovornosti koje sebi pripisuje pri pomaganju državama u premošćivanju gospodarske krize.<sup>28</sup>

## **3. AKTIVNOSTI U KOHEZIJSKOJ POLITICI**

Nova europska praksa upravljanja kao rezultat međusobnog utjecaja svih upletenih (Lajh 2006: 17), predmet je zanimanja Odbora regija, kao sustav javnih nadležnosti razdijeljenih na najmanje dvije razine odlučivanja od kojih svaka zadržava autonomiju na svom području. Zajedničko odlučivanje i upravljanje više razina „najvažniji je faktor za uspjeh europskih integracija koji je utvrdila Komisija u Bijeloj knjizi o europskom upravljanju,<sup>29</sup> time dajući zakonodavni okvir za reguliranje supsidijarnog načina odlučivanja i upravljanja. Želi se rasvijetliti raspored odgovornosti i oblik podjele upravljanja, nastoji uključiti nacionalne i regionalne parlamente u procese uobličavanja europskih politika, a akti Odbora regija taj zakonodavni okvir upotpunjuju. Osobito mišljenja Odbora regija prepoznaju se u pravnoj znanosti kao meki instrumenti prava („soft law“), čiji učinak podržava *policy making* pristup, a neka od mišljenja istaknuta su u ovom poglavlju.

Publicira periodične studije o mogućnostima sudjelovanja lokalnih i regionalnih vlasti u pripremnoj fazi donošenja zakonodavnih akata na europskoj razini. Prilikom integracije manje razvijenih zemalja u zajedničko tržište, što je postalo pravilo kod svakog novog proširenja, Odbor regija pokušava te države učiniti ravnopravnim sudionikom na gospodarskom i političkom planu. Sredstva Europske unije za financiranje regionalnog razvoja ulažu se u programe teritorijalne suradnje koje ugovaraju nacionalne, regionalne, lokalne i druge javne vlasti. Stjecanjem punopravnog članstva u Europskoj uniji, sredstva iz državnog proračuna koriste se za sufinanciranje projekata iz europskih fondova,

---

<sup>26</sup> NEEBOR, [www.cor.eu.int/document/Highlight/subs.idiarity\\_EN.pdf](http://www.cor.eu.int/document/Highlight/subs.idiarity_EN.pdf)

<sup>27</sup> Bilješka Misije RH od 2. studenog 2006. o 2. konferenciji NEEBOR-a u Debrečinu.

<sup>28</sup> *Key dates in the history of the Committee of the Regions 1994-2009*, str. 33.

<sup>29</sup> Dokument European Governance – A White Paper, Komisija je objavila 25. srpnja 2001., a dostupan je putem elektroničke pošte: [governance@cor.europa.eu](mailto:governance@cor.europa.eu).

a osnovni izvor financiranja javnih investicija su sredstva iz strukturnih fondova i kohezijskog fonda. Stoga se trošenje sredstava iz državnog proračuna mora prilagoditi pravilima i procedurama za korištenje europskih fondova, a to ima dalekosežan utjecaj na nacionalnu razvojnu politiku. Obvezujući akti, koje donose Vijeće i Komisija, temeljeni su i na mišljenjima koja se moraju pribaviti od Odbora regija, imajući u vidu obvezujuće odredbe Lisabonskog ugovora, jer se u slučaju nepoštovanja forme donošenja zakonodavnih akata može pokrenuti postupak pred Europskim sudom.

Neizravna primjena akata Odbora, osim što ima pravni, ima i politički učinak. Svrha je ovog poglavlja predočiti nastajanje rečenog kocepta *policy making* u djelovanju Odbora regija i kritički sagledati njegovu upotrebljivost. Međuinstitucionalni odnosi i komunikacija s Komisijom i Vijećem spadaju u prioritete rada Odbora, njegova mišljenja u politički važnim područjima mogu imati utjecaj i dati novu vrijednost kao *policy making*. Karakteristika mekih instrumenata prava jest da mogu biti usvojeni i postati primjenjivi prije nego što su provedeni kroz uobičajenu zakonodavnu proceduru. Iako nisu pravno obvezujuća, mišljenja imaju odjeka na zakonodavstvo članica Europske unije, već i obraćanjem Europskom sudu osnažuje pozicija Odbora u institucionalnom ustroju Europske unije. Mišljenja Odbora regija mogu imati odraza na vlade, sudove i poslovnu praksu u državama članicama. Aktivnosti Odbora u prekograničnoj suradnji dobivaju legitimitet zbog toga što Odbor razmatra što treba obavljati država, a što regija, primjer su mišljenja o **Strategiji EU za dunavsku regiju** (CdR 149/2009) i inicijativu za stvaranje Jadranske strategije za razvoj Jadransko-jonske regije. Odbor regija podržava decentralizirani način odlučivanja (CdR 89/2009). Regije kao optimalna razina za kvalitetno planiranje pomoću Odbora regija mogu sudjelovati u radu Komisije, Vijeća i Parlamenta. Pitanje utjecaja Odbora regija razmatra se u okviru njegove uloge čuvara supsidijarnosti, načela koje je pravne naravi unutar zakonodavnog postupka, a političke je prirode sukladno nadzoru višerazinskog upravljanja. Dosad je donio brojna mišljenja o društvenoj i gospodarskoj politici, a ima i otvorenu diskusiju s Komisijom jer u njenom Odboru za teritorijalnu kohezijsku politiku sjede tri člana Odbora regija.<sup>30</sup>

Primjer kako Odbor pomaže regijama izboriti se za povoljniji položaj i zasebni identitet na demokratski način jest akt koji je zaključio s jednom članicom EU u svezi s korištenjem regionalnog jezika „Upravni dogovor između Vlade Velike Britanije i Sj. Irske i Odbora regija EU“ (R/CdR 306/2008), sukladno 16. Izjavi o posebnoj pozornosti jezicima regija koja je priložena Lisabonskom ugovoru.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Iz intervjua s Christofom Kienelom, službenikom komisije COTER, o ulozi Odbora regija. Intervju je organizirao Ured hrvatskih regija u Bruxellesu 15. prosinca 2009.

<sup>31</sup> U 16. Izjavi navodi se u svezi sa čl. 55., st. 2. UEU/L-a: „Konferencija smatra da mogućnost izrade prijevoda Ugovora na jezike koji se navode u čl. 55., st. 2. pridonose ispunjenju cilja poštovanja bogate kulturne i jezične raznolikosti Unije kako je navedeno u čl. 3., st. 3., podst. 4. U tom kontekstu Konferencija potvrđuje privrženost Unije kulturnoj raznolikosti Europe i posebnu pozornost koju će i dalje pridavati tim i drugim jezicima. Konferencija preporučuje da države članice koje žele iskoristiti mogućnost koja se priznaje čl. 55., st. 2. u roku od šest mjeseci od potpisivanja Lisabonskog ugovora Vijeću priopće jezik ili jezike na koje će se Ugovori prevesti“.



### **3.1. Mišljenje o načinu upravljanja i odlučivanja u Europskoj uniji (CdR 89/2009)**

Prvotno je Odbor donio Mišljenje o europskom upravljanju, bolja i jednostavnija normizacija (*CdR 397/2006*) koje je kao referentni dokument prihvatila Komisija i tako uspostavila užu suradnju s Odborom regija još prije stupanja na snagu Lisabonskog ugovora. U njemu se izražavaju očekivanja da u europskom odlučivanju sudjeluju predstavnici regionalnih i lokalnih vlasti temeljem načela supsidijarnosti. Nakon godinu dana, Odbor je samoinicijativno donio novo mišljenje kojim naglašava važnost da regije i gradovi urede pitanje načina upravljanja i odlučivanja u Europskoj uniji. Taj akt, iako nije zakon, daje značajan doprinos raspravi o budućnosti Europe i politički je signal Odboru da se u provođenje politika Europske unije uključe lokalni i regionalni predstavnici vlasti.<sup>32</sup> Ovim dokumentom otvorio se put konzultacijama s Komisijom i Parlamentom, te unutar članica Europske unije, i Odbor se otada smatra službeno pozvanim sudjelovati u stvaranju kohezijske politike Unije kojom se planira modernizacija gospodarstva. Mišljenje daje preporuke za raspravu što većem broju delegiranih predstavnika vlasti, udruženjima građana, akademikima i institucijama i “pojačava demokratsku dimenziju Europske unije,, koja postaje “globalni igrač,,. Višerazinsko odlučivanje omogućuje koordinaciju javnih i privatnih interesa u implementiranju javnih politika na način da u procesima europskih integracija ovlasti odlučivanja nisu monopolizirane nego se razdjeljuju na sve razine. Odlučivanje na više razina funkcionira kao mrežni sustav organizacije javnih ovlasti, a svaka razina vlasti zadržava autonomiju. Teoretičari konstatiraju da pozicija ili moć predstavnika vlasti ovisi o interakciji s predstavnicima drugih razina vlasti po pojedinim područjima javne politike (D. Lajh, A. Petek). Također, da kohezijska politika pomaže i stvara značajne razlike između regija vezanih uz ogroman razvoj koji postižu samo neke regije u okviru kohezijske politike Europske unije.<sup>33</sup> Europskim, zajedničkim upravljanjem razmatra se kako pomoći regijama s manjim kapacitetima da na efikasniji način upravljaju EU-fondovima. Temeljem partnerstva, prema Mišljenju Odbora regija (*CdR 89/2009*), pozivaju se države nečlanice da uspostave unutarnje procese savjetovanja i koordinacije s regionalnim vlastima Europske unije. U skladu s načelom višerazinskog upravljanja, traži da lokalne i regionalne vlasti budu potpuno uključene u izradu, pregovaranje i provedbu različitih strateških dokumenata, tj. zajednički strateški okvir, ugovor o suradnji, operativni program.

---

Člajak 55., st. 2. UEU/L-a: „Ovaj Ugovor države članice mogu prevesti na bilo koji drugi jezik koji u skladu s njihovim ustavnim poretom uživa status službenog jezika na cijelom ili na dijelu njihova teritorija. Države članice o kojima je riječ osiguravaju ovjereni primjerak takvih prijevoda koji se polaže u arhivu Vijeća“.

<sup>32</sup> Konferencija održana 19. siječnja 2010. u organizaciji Odbora regija temeljem mišljenja *CdR 89/2009* koje sadrži svečanu izjavu sa 50. obljetnice potpisivanja Rimskih ugovora od 25. travnja 2007.: “Mnogo je ciljeva koje ne možemo ispuniti sami, već samo zajednički. Zadaci su podijeljeni između EU, članica i njihovih predstavnika vlasti u regionalnim i lokalnim zajednicama,,. Više na: [governance@cor.europa.eu](mailto:governance@cor.europa.eu).

<sup>33</sup> Jan Kozłowski (Poljska), zastupnik u Parlamentu, Otvoreni dani 2009.

### 3.2. Mišljenje o teritorijalnoj koheziji (C120/23)

Ovim mišljenjem naglašava kako ciljevi teritorijalne kohezije “moraju biti prisutni u svim regijama Europske unije,.. Vertikalno spuštanje političkih mjera Odbor zamjenjuje međusobnim djelovanjem pojedinih društvenih subjekata, protokom informacija i uz uključenost svih razina na stvaranju europskih politika do njihove provedbe. Sublimirajući navedeno, Odbor regija podržava sistem upravljanja na četiri razine: europskoj, nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj. Intencija je dati podršku opsežnom pristupu politike strukturalnog upravljanja unutar višerazinskog sustava Europske unije i regionalne politike temeljene na horizontalnoj i vertikalnoj integraciji. Ističe da je potrebno odbaciti hijerarhiju: Europska unija – članice – regije – gradovi i općine, i umjesto toga nastoji se partnerstvom različitih razina vlasti u procesu približavanja potencijalnih država kandidatkinja postići dogovor o zajedničkim ciljevima i radu. Uz načelo partnerstva, postupno se niže razine vlasti uvode u europske procese mimo središnje države koja gubi monopol odlučivanja o europskim pitanjima. Primjer tomu je direktno ugovaranje suradnje upravljačkog tijela programa prekogranične suradnje s Komisijom, bez suglasnosti središnje vlasti.

Intencija Odbora regija jest komplementarnost u upravljanju javnim poslovima da bi građani što je više moguće mogli kontrolirati procese u svim segmentima društvenog života.

Strateški interes Europske unije, održavanje dugotrajnih odnosa s pograničnim regijama i podrška međuregionalnoj suradnji na jedinstvenom konkurentnom tržištu, preporučuje lokalnim vlastima da prihvate savjete i pomoć Odbora u najkraćem mogućem roku radi usvajanja i usklađivanja reformi.

### 3.3. Odras mišljenja Odbora regija

*Policy making* je pristup u djelovanju za koji neki autori tvrde da se intenzivnije razvija u posljednjih tridesetak godina zbog promjena u suvremenoj praksi upravljanja. Kao vrijedan doprinos političkoj raspravi u Odboru regija, Studija o procedurama za lokalne i regionalne vlasti država Europske unije koje sudjeluju u europskom *policy makingu* (2005. g.), daje osvrt na različite oblike lokalnog i regionalnog sudjelovanja u zajedničkom stvaranju odluka. Koncept procesa *policy making* na području političke znanosti Damjan Lajh povezuje s višerazinskim uređenjem EU u kojem bi danas trebali teći „nehijerarhijski procesi formiranja i implementacije zajedničkih europskih politika“.

U nekim državama Odbor ocjenjuje kako je politička rasprava rezultirala odgovarajućim postupcima koji se konstitucionaliziraju, a u drugima da je lokalno i regionalno uključivanje bilo izvedeno temeljem samog zakonskog instrumenta. Preostale države članice, međutim, da imaju samo neobvezne prakse koje se još trebaju konsolidirati. Ovo je stav Odbora da bez sveobuhvatne rasprave i izgradnje zajedničkog stajališta podnesenog središnjoj vlasti na odobrenje, lokalne i regionalne vlasti neće moći u potpunosti sudjelovati u oblikovanju prava

Europske unije. Očito Odbor aktivno djeluje na nacionalno pravo koje se tiče razvojne politike kada savjetuje da se sporazumom uspostavi suradnja središnje vlasti s regijama.

Dalje, ocjenjuje sadašnje vrijeme najpogodnijim za pojačanu suradnju<sup>34</sup> lokalnih i regionalnih predstavnika vlasti država Europske unije i drugih zemalja istog geografskog područja, ostvaruje kontakte s nevladinim udrugama i sve više postaje tijelo na koje računa europska politička scena. Utjecaj Odbora u Europskoj uniji izraženiji je kada pomaže donošenju homogenog stava, za koji smatra da ga još nema, po pitanju uređenja vlasti niže nacionalne razine, u čemu se države razlikuju. Preporuka Odbora jest to pitanje riješiti ustavnom garancijom za zakonodavnu djelatnost regija, a za što da je odgovorna središnja vlada. Preporučuje organiziranje rasprava u članicama u smjeru smanjivanja reguliranja nacionalnih vlada "jer u suprotnom lokalna i regionalna uprava neće moći u potpunosti aktivno sudjelovati u politikama Unije.",<sup>35</sup> U analizama o sudjelovanju lokalnih i regionalnih vlasti na nacionalnoj razini (svaka članica zasebno je analizirana) istražuje snagu utjecaja regija.

Koordinacijom Odbora regija, osnovan je EGTS za razvijanje suradnje sa susjedstvom Europske unije (u Mišljenju CdR 308/2008), te tako sudjeluje u određivanju pravca umrežavanja regija u prekograničnoj suradnji. Osim toga, surađuje s EGTS-om čiji su posrednici članicama EU s trećim zemljama prilikom stupanja u međudržavne odnose jer države članice ne mogu samostalno sklapati bilateralne ugovore s trećim državama budući da je to pravo pridržano Europskoj uniji. Stoga za financiranje projekata mediteranskih zemalja na područjima od zajedničkog interesa može pomoći EGTS s pravnom osobnošću.

### 3.4. Pomagač Europske komisije

Iako Europska unija nema akte o regionalnoj politici, postoje akti o kohezijskoj politici i europskim fondovima. Komisija je osnovala Europsku promatračku mrežu za teritorijalni razvoj i koheziju (ESPON) koja pomaže razvoj kohezijske politike i dobro upravljanje na razini EU s pristupom "odozdo," i "odozgo," kao višerazinsko upravljanje. Odbor podržava teritorijalnu suradnju i program za sufinanciranje regionalnog razvoja iz strukturnih fondova po načelima kohezijske politike. Odbor regija, zastupajući interese nacija, djeluje u javnom interesu više od Komisije koja je nadnacionalna, njeni članovi ne zastupaju države iz kojih dolaze, nego djeluju isključivo u interesu Unije. S druge strane, parlamentarni zastupnici ne predstavljaju države iz kojih dolaze jer su organizirani i djeluju u političkim grupama na razini Unije. Zato Odbor daje novo tumačenje supsidijarnosti, tražeći

---

<sup>34</sup> Pojačana suradnja nekih država članica, dogovorom najmanje devet zemalja, u područjima koja se ne ubrajaju u isključive ovlasti Europske unije, ostvarena je prvi put između Austrije, Francuske, Grčke, Mađarske, Italije, Luksemburga, Rumunjske, Slovenije i Španjolske u području razvoja braka parova različitog državljanstva (Čapeta, 2009: 7).

<sup>35</sup> CoR Studies E-1/2005, *Procedures for local and regional authority participation in European Policy Making in the member states*, Bruxelles, siječanj 2005.

formalno priznanje regija i lokalnih samouprava, da određene nadležnosti ostanu ili pripadnu tim razinama. Odbor regija počeo je ispunjavati ulogu nadzornika supsidijarnosti u regionalnoj politici europskih integracija i najavio snažniji utjecaj rezultatima suradnje s Komisijom u tzv. Zajedničkom strateškom okviru 2014. – 2020. i u svom Izvješću o Europi 2020.<sup>36</sup>

Zanimljiva je politička pripadnost članova Europske komisije jer je sastav Komisije uvjetovan sporazumom sa svakom pojedinom državom članicom. Članovi Komisije ne smiju tražiti ni primati instrukcije nacionalne vlade ili drugog tijela, a mogu kontaktirati Odbor regija. Istražujući taktike Komisije, teoretičari se slažu oko toga da ona ima središnju ulogu u razvijanju regionalne politike Europske unije od njenih početaka 1975. do reforme 2006., kao i u nastavku oblikovanja nove Europe. Pri nametanju svog utjecaja na programe, posredovanje i mobiliziranje sudionika na razini nižoj od nacionalne, te na transnacionalnoj razini za pojačanu kontrolu zajedničke regionalne politike, Komisija koristi Odbor regija kao pomagača. Komisija ima Glavnu upravu za regionalnu politiku (DG REGIO), odbore eksperata imenovane iz članica kao posrednike s profesionalnim i interesnim grupacijama. Prije podnošenja nekog prijedloga za novi zakonodavni akt, Komisija provodi opsežno savjetovanje i može uzeti u obzir interese regija i lokalnih zajednica. Komisija i Odbor regija dijele informacije oko nadzora supsidijarnosti s nacionalnim i regionalnim parlamentima, tako tijekom zakonodavnog postupka Odbor može o zabrinutosti zbog poštovanja načela supsidijarnosti obavijestiti nacionalnog zakonodavca.<sup>37</sup> Kada se nacionalna strategija usuglasi s Komisijom, regije odgovaraju za odluke o izboru projekata i za njihovo provođenje. Komisija izrađuje opći koncept za sedmogodišnji proračunski plan, određuje prioritete i vrši izračun potrebnih financijskih sredstava, prijedlog koji detaljnije razmatra s Odborom regija i potom predaje Parlamentu i Vijeću na glasanje.

Komisija ostvaruje dijalog neposredno s čelnicima europskih regionalnih i lokalnih udruženja, u mnogim glavnim gradovima širom svijeta ima delegacije za promicanje općih interesa Europske unije unutar koordinacijske, izvršne i upravne funkcije koju joj utvrđuje Lisabonski ugovor.<sup>38</sup> Komisija javnosti šalje poruku o važnosti lokalnih i regionalnih predstavnika vlasti radi zadobivanja snažnijeg povjerenja građana u institucije Europske unije, stoga podupire Odbor regija koji nastoji utjecati na lokalnu i regionalnu politiku. Odbor regija tako postaje nadnacionalni čimbenik kad lobira za interese lokalnih zajednica i regija u Uniji. Različite interesne skupine natječu se za prednost, lobiranjem se može postići da određeni prijedlog uđe u neku koaliciju sa sličnim prijedlozima i postići dogovor o rješavanju određenog pitanja u državi članici. Komisija svake godine Odboru regija podnosi izvješće o primjeni načela supsidijarnosti,<sup>39</sup> odnoseći se

---

<sup>36</sup> Adresa za upit: europe2020@cor.europa.eu

<sup>37</sup> Protokol o suradnji između Komisije i Odbora regija, C 102/6, od 5. travnja 2012., t. 23. st. 2.

<sup>38</sup> Vidjeti članak 17. UEU/L-a.

<sup>39</sup> Odredbe čl. 9. Protokola 2: "Komisija svake godine podnosi izvješće Europskom vijeću, Europskom parlamentu, Vijeću i nacionalnim parlamentima o primjeni čl. 5. Ugovora o Europskoj uniji. Taj se godišnji izvještaj proslijeđuje Gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija,,"

i na mišljenje Odbora. Zapravo, mora konzultirati Odbor u svim predmetima unutar sljedećih područja: zapošljavanje i socijalna sigurnost, obrazovanje i sport, kultura, javno zdravlje, primjena transeuropskih mreža, okoliš, energetika, te u pogledu gospodarske, društvene i teritorijalne kohezije i kako strukturni fondovi tome pridonose. Suradnja koju Komisija i Odbor regija obnavljaju u zajedničkom dokumentu, u najvećem dijelu se odnosi na zakonodavnu proceduru i usklađivanje vlastitih stajališta. Određuju i listu konzultacija za program rada Komisije, a glavni tajnik Komisije prosljeđuje je Odboru regija kao prijedlog za moguća mišljenja Odbora. Tu Komisija uključuje i mišljenja na nezakonodavne akte. Iznenaduje precizno uređena suradnja oko donošenja mišljenja Odbora regija s obzirom na to da takve nema oko uglašavanja zajedničkog izvješća Odbora i Komisije koje treba uslijediti u slučaju „Farmaceutski paket mjera“.

#### 4. INICIJATIVE ZA OSNIVANJE MAKROREGIJA

Komisija promovira regionalni razvoj osnivanjem mreže regija i pri tome se vodi ekonomskim programima, izdašnim financijskim sredstvima potiče nacionalne regije da uspostave regionalnu i prekograničnu suradnju. Države koje žele uspostaviti užu i pojačanu suradnju mogu se organizirati kao skupina za postizanje ciljeva koje ne mogu postići unutar Unije kao cjeline u zadanom roku (čl. 20. UEU/L-a). Odbor se tu uključuje kad se radi o područjima prijevoza, telekomunikacija i energetike.

Makroregije mogu donositi odluke bez prethodnog konzultiranja sa svojim vladama. Regijama je u okviru Unije omogućena stanovita autonomija. Odbor regija poziva na osnivanje makroregija unutar i izvan granica EU, potiče suradnju regija putem umrežavanja, a podrškom mrežama regija utječe na politički proces stvaranja regija u Europskoj uniji uz pomoć predstavnika vlasti koji zahtijevaju da im se dodijele veće ovlasti. U sustavu makroregija, nacionalne, regionalne i lokalne vlasti obavještavaju Odbor regija o značajnim aktivnostima koje poduzimaju unutar teritorijalne kohezijske politike. Može se reći Unija mrežama regija pridaje veću pažnju negoli državama zahvaljujući Odboru regija koji smatra da su makroregije prilika za uspjeh regijama jer često nemaju dobru komunikaciju sa središnjim vladama po pitanju uređivanja samostalnog raspolaganja sredstvima za vlastiti razvoj.

##### 4.1. Baltička makroregija

Prema *Mišljenju o Strategiji EU za Baltičko more*,<sup>40</sup> za koje je prijedlog dao švedski izvijestitelj Odbora regija za vrijeme dok je Švedska predsjedala Europskom unijom, **Strategija** je dobra prilika za sve poduzetnike ulagače u regijama Baltika i potencijalni odgovor na recesiju 2008. - 2009., podrška teritorijalnoj suradnji i

---

<sup>40</sup> Mišljenje Odbora regija *Uloga lokalnih i regionalnih predstavnika vlasti unutar nove strategije za Baltičko more*, CdR 381/2008., koje je donijela komisija RELEX, usvojila je Europska komisija 22. travnja 2009.

programu za sufinanciranje regionalnog razvoja iz strukturnih fondova. Odbor regija je i supotpisnik Izjave o zajedničkim interesima u Baltičkoj makroregiji.<sup>41</sup> Uvjerenja je da je ova makroregija važna za teritorijalnu koheziju Unije. Angažman Odbora regija u Baltičkoj makroregiji privukao je pažnju predsjedatelja Europske unije, prisustvovao je svim sjednicama Odbora, a švedski ministri participirali su na plenarnim sjednicama Odbora regija tijekom godine. Švedski premijer, ministri i članovi Odbora regija iz švedskog izaslanstva lobirali su kako bi predmetna Strategija mogla osposobiti baltičke zemlje za konkurentnog gospodarskog subjekta.

#### 4.2. Podunavska makroregija

Nakon najave Komisije da će osnažiti dobrosusjedske odnose s državama Podunavlja i poziva da se utvrde već poznati politički i ekonomski odnosi s pojedinačnim regijama i partnerima, osnovana je međuregionalna skupina Odbora regija za promišljanje razvojne strategije u državama slivnog područja Dunava, a paralelno s osnivanjem grupacije u Parlamentu koja je angažirana na istim pitanjima. *Mišljenjem o Strategiji EU za dunavsku regiju*, Odbor regija dao je na važnosti Dunavskoj makroregiji, predložio je Uniji donošenje strategije za sve koji žive u Podunavlju gdje će prosperitet, sigurnost i mir biti ciljevi razvojne strategije Europske unije. Komisija je usvojila ovo mišljenje Odbora za stvaranje dunavske makroregije između osam država Europske unije, te šest susjednih država.<sup>42</sup>

Dunavska i Baltička regija važni su projekti Europske unije za prekograničnu suradnju jer je, uz gospodarski, potreban i društveni cilj za ostvarenje teritorijalne kohezijske politike Unije. Obje makroregije promoviraju integraciju bivših socijalističkih zemalja u Europsku uniju i suradnju s trećim zemljama.<sup>43</sup> Prema ovom aktu, Odbor regija nastoji na uspostavljanju suradnje između zemalja Podunavlja koje se pripremaju za članstvo u Europskoj uniji jer "suradnja na regionalnoj i lokalnoj razini ima odlučujuću ulogu u trećim zemljama,„ Podunavska strategija provest će se bez novih fondova pomoći te njenoj učinkovitosti mogu pridonijeti instrumenti mekog prava kao što su akcijski plan i mišljenje Odbora regija.<sup>44</sup>

#### 4.3. Mreže regija na Jadranu

*Inicijativa za Jadransko-jonsku makroregiju* potekla je od Odbora koji je organizirao osnivačku sjednicu u svom sjedištu.<sup>45</sup> Tom inicijativom predloženo

<sup>41</sup> Declaration of common interest 2008-2011, Bruxelles, prosinac 2008. [www.cor.eu.com](http://www.cor.eu.com)

<sup>42</sup> To su Njemačka, Austrija, Mađarska, Slovačka, Češka, Slovenija, Bugarska i Rumunjska, te Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Srbija, Moldavija i Ukrajina. Hrvatska ima status zemlje partnera dok Komisija ne prihvati hrvatski zahtjev za suradnju s naznačenim prioritetima (tzv. Non paper). [www.Danuberegion.com](http://www.Danuberegion.com)

<sup>43</sup> The Danube – River of the European Future, web-stranice.

<sup>44</sup> Više na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/danube/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/danube/index_en.htm)

<sup>45</sup> Initiative for the creation of the Adriatic Strategy, A contribution to European Integration, Draft Programme, 24. 2. 2010.



je i donošenje razvojne strategije koja ima veliki značaj za Hrvatsku.<sup>46</sup> Drži se da time Odbor regija nastoji na postizanju uravnoteženog društveno-gospodarskog razvoja s obje strane Jadranskog mora. Jadransko-jonska inicijativa ima oko sto milijuna stanovnika što je po sebi snažna činjenica. Odbor je pokrenuo stvaranje Jadranske strategije s Glavnom upravom za regionalnu politiku Komisije (DG REGIO), Parlamentom, Vijećem Europe i s državama koje izlaze na Jadransko more. Nakon što je prihvaćen prijedlog strategije, a Vijeće komisiji dalo mandat za izradu razvojne strategije po uzoru na Dunavsku ili Baltičku strategiju, kreirana je Jadransko-jonska makroregija koja će realizirati zajedničke projekte financirane iz programa pomoći EU.<sup>47</sup>

*Jadranska euroregija* organizacijski i administrativno postoji od 2006. Stekla je pravnu osobnost, ima skupštinu, predsjednika, izvršni odbor, tajništvo, komisije, i ima plan predstaviti svoje aktivnosti institucijama EU. Projekti Jadranske euroregije trebaju biti iskaz zajedničkih potreba na jadranskom području kako bi njihovi rezultati imali integralni utjecaj, za sjedište regije izabrana je Pula zbog dugogodišnje aktivnosti Istarske županije u EU-integracijama. Mogu se kandidirati i projekti za zaštitu Jadranskog mora unutar Jadranskog programa INTRREG, specijalnog programa za podršku suradnje regija Hrvatske, Italije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore i Albanije u cilju gospodarskog rasta. Hrvatskoj je program isplativ jer kao članica EU može koristiti sredstva iz strukturnih fondova. Uključivanjem nacioanlnih regija u transnacionalne makroregije Unija želi ostvariti politički interes da se njene članice pripreme na zajednicu bez unutarnjih granica, ovo je jedna od takvih transnacionalnih makroregija.

Uz pomoć ekspertne međuregionalne skupine EGTS, Odbor regija osiguran je institucionalni okvir za članice *Mediterranske unije* kako bi imale izravan dijalog s institucijama EU. Mediteranska unija, osnovana 2008., ima u svom sastavu sve članice EU te nekoliko priobalnih država nečlanica, a Odbor je podržava „kao način promicanja stabilnosti, prosperiteta, mira i partnerstva“.

## **5. O EUROPSKIM GRUPACIJAMA ZA TERITORIJALNU SURADNJU (EGTS)**

Između različitih politika država članica teritorijalna kohezijska suradnja nije definirana, ali označava bolju infrastrukturu jer nisu od značaja samo ekonomski pokazatelji i financijski interes. Takvu suradnju u novije vrijeme omogućava tzv. Europska grupacija za teritorijalnu suradnju (dalje: EGTS) kao oblik upravljanja i pravni instrument kohezije koji treba olakšati prekograničnu, transnacionalnu i međuregionalnu suradnju. EGTS je utemeljen 2006. od strane Parlamenta i Vijeća i uz potporu Odbora regija za svladavanje gospodarske i financijske krize kohezijske politike u Europi. Valja uz dužnu pažnju pratiti EGTS jer omogućava

---

<sup>46</sup> [www.cor.europa.eu/macregions](http://www.cor.europa.eu/macregions)

<sup>47</sup> Konferenciju u Anconi organizirao je Odbor regija 27. 10. 2010.

provedbu zajedničkih inicijativa u više država članica bez međunarodnog sporazuma koji obvezno ratificira nacionalni parlament. Jedini je pravni instrument za grupacije tijela različitih država dajući legitimitet prekograničnoj suradnji bez ratifikacije potpisanih međunarodnih obveza. Uspostavljene EGTS, kao i one koje su u pripremi, provode u mnogim područjima aktivnosti na strategiji razvoja, na projektima umrežavanja, mogu voditi prekogranične ili međuregionalne održive razvojne projekte (inovacije i tehnologija, zaštita okoliša itd.), te podržavati gospodarsku i socijalnu koheziju preko granica. Moguće je povjeriti im provedbu programa koje sufinancira Europska unija ili bilo koju aktivnost prekogranične suradnje. Svojim djelovanjem EGTS uspostavlja model financijskog upravljanja prema programskim razdobljima, a regijama daje osobitu važnost u kohezijskoj politici. Članovi EGTS-a smješteni su u područjima najmanje dviju država, a pripadaju jednoj ili više sljedećih kategorija: države članice, regionalne vlasti, lokalne vlasti, osobe javnog prava. Udruženja koja čine, pripadaju li jednoj ili više navedenih kategorija, također mogu biti članovi. EGTS ima pravnu osobnost, djeluje u ime i za račun svojih članova, omogućava članicama izravno se javiti na natječaje za projekte u okviru teritorijalnih programa EU i djeluje kao jedinstveno upravljačko tijelo.<sup>48</sup> S obzirom na to da članovi EGTS-a, u slučaju dugovanja EGTS-a, financijski odgovaraju razmjernim dijelom svog doprinosa, što može imati financijske i političke konotacije za nacionalnu državu, regionalne i lokalne vlasti kao i osobe javnog prava, prije pristupanja EGTS-u zahtijevaju na uvid konvenciju i statut te konzultiraju svoju središnju vladu. Uspjeh EGTS-a u organiziranju i upravljanju mjerama prekogranične, transnacionalne i međuregionalne suradnje sa ili bez financijske potpore Europske unije, ovisi o političkoj podršci Odbora regija, procjenjuje napredak EGTS-a i olakšava razmjenu najbolje prakse. Nadležnosti EGTS-a određene su obvezujućom konvencijom o suradnji temeljem koje se donose statuti. Pravna sposobnost EGTS-a sukladna je pravnoj osobnosti prema nacionalnom zakonu pojedine članice EU, budući da se pri tumačenju i provođenju konvencije primjenjuje zakon države u kojoj je registrirano sjedište EGTS-a.<sup>49</sup> Kada Odbor regija nudi političku i tehničku pomoć državama članicama EU koje su članice EGTS-a, kao i onima koje to još nisu postale, a nisu niti članice EU za implementiranje Uredbe o EGTS-u koja predstavlja “podršku u području prekogranične suradnje,,,” te preporuke dobivaju dublji pravni smisao.<sup>50</sup>

### 5.1. Mišljenje o EGTS-u (CdR 308/2008)

Odbor posvećuje veliku pozornost teritorijalnoj suradnji što se očituje Mišljenjem o EGTS-u kojim podupire njegove ciljeve, integriranje Europe regionalnom suradnjom. Trećim zemljama olakšan je nastup na političkoj sceni, iako nečlanice EU mogu biti uključene u europske integracije ako zaključče

---

<sup>48</sup> [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

<sup>49</sup> Studija Odbora regija o EGTS-u: Stanje i perspektive. [www.cor.europa.eu/egtc.htm](http://www.cor.europa.eu/egtc.htm)

<sup>50</sup> Preporuka članovima Odbora regija u svezi s podrškom političkoj strategiji EGTS-a (R/CdR 15/2009).

sporazum s državom članicom posredstvom EGTS-a. Odbor regija strateški podupire osnivanje EGTS-a kao platformu za politički dijalog i institucionaliziranje prekograničnog programa u regiji. Ocjenjuje da "sve zajedničke politike imaju teritorijalni utjecaj,, te poziva Komisiju koristiti prekograničnu suradnju na razini makroregija. Komentira praksu nacionalnih tijela kao restriktivnu u pogledu pristupa EGTS-u za razliku od pristupa drugim oblicima teritorijalne suradnje, svrstava EGTS u glavne prioritete s višerazinskim upravljanjem. Stvara političku dimenziju partnerstva u regionalnoj politici po pitanju upravljanja, inzistira da članice u nacionalna zakonodavstva uvrste Uredbu o EGTS-u uz pomoć Ekspertne skupine Odbora regija da sve regije i gradovi mogu sudjelovati u oblikovanju regionalne politike.

Odbor regija ima ulogu koja je izašla iz okvira samo savjetodavnog tijela.<sup>51</sup> Zahtijeva za sebe jasno naznačen položaj, zajamčen međuinstitucionalnim sporazumom, utemeljenje opservatorija za teritorijalnu suradnju u svojoj isključivoj nadležnosti. Unija je zajednica regija koja koristi Odbor regija za "učinak susjedstva,, da djeluje kao politički subjekt u razvijanju solidarnosti regija u članicama s regijama susjednih država kandidatkinja, potencijalnih država kandidatkinja te s regijama trećih država. Odbor ocjenjuje da je najvažnije pitanje provedba Uredbe o EGTS-u koje da će najslabije ići u sjeveroistočnoj Europi.

S EGTS-om je osnovao zajedničku savjetodavnu ekspertnu skupinu praktičara i svih institucija uključenih u teritorijalnu suradnju, svoja mišljenja promovira u europskim politikama, dijeli znanja s vanjskim suradnicima, poduzetnicima, ulagačima. Odbor regija smatra EGTS jačim pravnim instrumentom za teritorijalnu suradnju od međunarodnih ugovora jer se grupiranjem potiče suradnja snaženjem političkih, gospodarskih, društvenih i kulturnih veza.<sup>52</sup>

## 5.2. O Uredbama Komisije o *EGTS-u*

Odbor je samoinicijativno donio mišljenje u svezi sa sadržajem Uredbe Komisije br. 1082/2006 o Europskoj grupaciji za teritorijalnu suradnju (*EGTS*).<sup>53</sup> U bitnome je upozorio kako članice EGTS-a nisu dužne ratificirati ugovore koje potpisuju pred nacionalnim parlamentima pa se pojavljuje pitanje pridržanih prava u situacijama prekogranične i transnacionalne suradnje. Stoga Odbor ocjenjuje da se Uredbu o EGTS-u kao nepravovjernu može dovesti u pitanje, „buduće članice mogu se naći u potpuno različitim situacijama ovisno o tome jesu li njihovi nacionalni zakoni uzeti u obzir neovisno ili uz ograničenja na javne ovlasti koje surađuju s inozemnim subjektima“. U odlučivanju o sudjelovanju potencijalne članice u EGTS-u, države trebaju pristanak nacionalnog parlamenta za sudjelovanje potencijalne članice na

---

<sup>51</sup> Prema članku 307. UFEU/L-a, Parlament, Vijeće ili Komisija savjetuju se s Odborom posebice u pogledu prekogranične suradnje. Ako smatra da su u pitanju posebni regionalni interesi, Odbor daje mišljenje o tome.

<sup>52</sup> R/CdR 15/2009, Prilog 3. sjednice 114. predsjedništva Odbora regija, str. 9.

<sup>53</sup> CdR 308/2008 Own-initiative opinion on EGTC: new impetus for territorial cooperation in Europe.

svom teritoriju, mogu primijeniti nacionalna pravila. Države bi mogle odlučiti žele li primijeniti EGTS kao prioritet nad drugim pravnim instrumentima i pravo na *ex-ante* kontrolu (članak 6. Uredbe o EGTS-u). Dalje, mišljenja je da treba predvidjeti okolnosti u kojima se sudjelovanje u EGTS-u ne bi odobrilo prema zakonu ili ustavu i s obzirom na to da, prema čl. 288/2 UFEU/L-a, Uredba o EGTS-u ima opću primjenu, obvezujuća je u cijelosti i neposredno primjenjiva u svim članicama kako bi se smanjile nejednakosti između partnera u zajedničkim aranžmanima. Zato treba voditi računa kada je u nacionalnim zakonodavstvima različito uređeno pitanje odgovornosti članice za obveze EGTS-a da jedino u slučaju ako se ne regulira ili se samo djelomično regulira Uredbom o EGTS-u, primjenjivat će se nacionalni zakoni države u kojoj je sjedište EGTS-a (članak 2. Uredbe o EGTS-u). EGTS može djelovati uz druge instrumente suradnje, postojeće ili u skladu s nacionalnim zakonom, ili na temelju međunarodnih ugovora te lokalne vlasti imaju mogućnost koristiti pravne instrumente čiji uvjeti pristupa mogu biti manje restriktivni od EGTS-a (koji ne mora bezuvjetno biti prioritet nad drugim pravnim instrumentima). Nedostatak nacionalnog zakonodavstva da vlasti iskoriste *ex-ante* kontrolu sukladno Uredbi o EGTS-u Odbor regija vidi kao otklanjanje potrebe pažljivog razmatranja pitanja samostalnosti koju regije ostvaruju putem EGTS-a.

#### 5.2.1. Uredba br. 1082/2006 o Europskoj grupaciji za teritorijalnu suradnju (EGTS)<sup>54</sup>

Uredbu o EGTS-u donijeli su Parlament i Vijeće, primjenjuje se pri osnivanju grupacija za teritorijalnu suradnju i prema njoj su EGTS konstituirane kao pravne osobe. Zahtjevi Parlamenta išli su u pravcu zakonskog uređivanja financijske odgovornosti država i upisa statuta EGTS-a u Registar, a Vijeće se složilo, preuzelo je i drugi prijedlog Parlamenta da članice koje nisu prilagodile svoje nacionalno zakonodavstvo za provedbu EGTS-a to učine što prije. Predmetnom Uredbom članice Europske unije moraju poduzeti potrebne korake kako bi se omogućila teritorijalna suradnja sukladno načelu supsidijarnosti, da se pruži podrška lokalnim zajednicama. Na taj način pravna i politička suradnja kroz EGTS postaje ključna za konkretne razvojne aktivnosti u lokalnim zajednicama, „pojačava integraciju unutar makroregije, za nacionalne i regionalne politike u različitim područjima kombinirano s decentralizacijom odgovornosti u članicama i regijama.

Uredba o EGTS-u, koja uređuje složena pravna pitanja oko poimanja i djelovanja EGTS-a, zahtijeva da nove grupacije za teritorijalnu suradnju budu pod vodstvom Odbora regija što može podrazumijevati i financiranje sudjelovanja u upravljačkoj strukturi. Ekspertna skupina za EGTS u Odboru regija poveznica je nacionalnim vladama između praktičara i europskih institucija, nadzire usvajanje i provođenje uvjeta za utemeljenje EGTS-a na razini članice Europske unije s obzirom na različite aspiracije kandidata za učlanjenje u te grupacije za teritorijalnu suradnju.

---

<sup>54</sup> Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council on a European grouping of territorial cooperation (EGTC) od 5. srpnja 2006., Službeni list EU, L 210/19, od 31. srpnja 2006., tzv. Uredba o Europskoj grupaciji za teritorijalnu suradnju (EGTS).

### 5.2.2. Izmjene i dopune Uredbe o EGTS-u

Nakon što je zaprimila mišljenje Odbora regija, Komisija je 2011. izradila prijedlog Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o EGTS-u, COM(2011)610,<sup>55</sup> na način da grupacija za teritorijalnu suradnju, kao decentralizirana međunarodna suradnička skupina, koristi različite partnerske grupe i uz olakšanu proceduru upravljanja u regionalnoj politici. Predložila je da se EGTS-u dodjeljuju još veće odgovornosti kao instrumentu kohezije za rješavanje gospodarskih, društvenih, kulturnih i ekoloških pitanja, da bude novi model financijskog upravljanja “koji je bolji za uravnoteženu dodjelu sredstava,„. Osim toga, da članice delegiraju svoje nadležnosti upravljačkom tijelu operativnih programa za prekograničnu suradnju. Prijedlogom za novu Uredbu o EGTS-u Komisija prihvaća da se putem međuinstitucionalnog sporazuma uspostavi javna baza podataka, Registar EGTS-a koji vodi Odbor regija, uz relevantne nacionalne mjere za provedbu Uredbe o EGTS-u. Tako će Odbor regija, uz komparativnu studiju nacionalnih zakonskih okvira koju namjerava izraditi, utvrditi koje su EGTS registrirane, a koje bi trebale biti jer može dobiti akte koje donosi EGTS i voditi evidenciju o njihovom radu.

### 5.3. Partnerstva regija izvan EU

Mišljenjem o upravljanju i partnerstvu na području regionalne politike (CdR 149/2008) Odbor regija preporučuje da se zakonskim aktima utvrdi uloga lokalnih i regionalnih vlasti, respektirajući donošenje odluka u višerazinskom sustavu i projektnom planiranju unutar regionalne politike i u kontekstu EGTS-a.

Uz pomoć međuregionalne skupine EGTS, Odbor regija je osigurao institucionalni okvir za članice *Mediterranske unije* kako bi imale izravan dijalog s europskim institucijama o za njih važnim pitanjima kao što su zagađenje, alternativni oblici energije, prometne veze na moru i kopnu, visoko obrazovanje i slično. Mediteranska unija, osnovana 2008., ima u svom sastavu sve članice Europske unije, dakle i Hrvatsku, te nekoliko priobalnih država nečlanica. Odbor regija tu djeluje kao zastupnik za skupštine lokalnih i regionalnih vlasti u Europskoj uniji.

Pozivanjem na osnivanje makroregija unutar i izvan granica Europske unije, Odbor regija potiče suradnju regija putem umrežavanja. Podrškom mrežama regija Odbor utječe na politički proces stvaranja regija uz pomoć predstavnika vlasti koji zahtijevaju da im se dodijele veće ovlasti, a nacionalne, regionalne i lokalne vlasti obavještavaju Odbor o značajnijim aktivnostima koje poduzimaju unutar teritorijalne kohezijske politike.

Komisija promovira regionalni razvoj osnivanjem mreže regija pri čemu se vodi gospodarskim programima, dok Unija izdašnim financijskim sredstvima potiče regije da uspostave regionalnu i prekograničnu suradnju. Nakon šestog proširenja, u procesu integracije veća se pažnja posvećuje mrežama regija (makroregijama,

---

<sup>55</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a EGTC.

grupama regija) nego državama članicama, zahvaljujući Odboru regija, smatra da su makroregije prilika za uspjeh regija koje često nemaju dobru komunikaciju sa središnjim vladama po pitanju uređivanja samostalnog raspolaganja sredstvima za razvoj. Makroregije imaju ključnu ulogu u međuregionalnoj ili međudržavnoj suradnji kao osobit kanal za lakše komuniciranje o zajedničkim pitanjima te o pitanjima u kojima se regije razlikuju.

### *5.3.1. Zajedničko savjetodavno tijelo s predstavnicima vladajućih struktura nečlanica*

Odbor regija preporučuje lokalnim i regionalnim vlastima država članica suradnju s lokalnim i regionalnim vlastima nečlanica u svim pitanjima koja ih se tiču, a da za upravljanje projektima koriste njega, usluge Odbora regija. Odbor podržava angažman nižih razina vlasti u namjeri da bi se ojačala demokracija. Analizira stanje i apsorpcijske sposobnosti država kandidatkinja za članstvo u EU da bi mogli osnovati tzv. Zajednički savjetodavni odbor Odbora regija s predstavnicima vladajućih struktura država kandidatkinja za članstvo u Europskoj uniji. Smjernice za rad takvog zajedničkog tijela nalaze se u aktima Odbora regija, primjerice u Mišljenju o programu IPA u kojem je podržao nastojanja kandidatkinja za članstvo u EU, uspostavljajući operativne strukture za provedbu programa na razini nižoj od državne. A tu je i načelo partnerstva na koje poziva države nečlanice, preporučuje uspostaviti unutarnje procese savjetovanja i koordinacije s regionalnim vlastima EU sukladno svom Mišljenju o načinu upravljanja i oslućivanja u EU (CdR 89/2009. – u poglavlju 3.1.). Izravnim obraćanjem institucijama na subnacionalnoj razini Unija pomoću Zajedničkog savjetodavnog odbora stimulira razvoj regionalizacije. Zajednički savjetodavni odbor Hrvastke s Odborom regija osnovan je u Dubrovniku 2010., a na potpori regionalnom rastu i konkurentnosti djelovao je oko tri godine, do punopravnog članstva Hrvatske u EU 1. srpnja 2013. (CdR 297/2009).

Nadalje, u izgradnji odnosa Europske unije s trećim državama, Odbor regija je poduzeo korake da uvede lokalne vlasti u mrežu istočnih pograničnih regija Europske unije (NEEBOR).

Makroregija je kao mreža regija koje mogu donositi odluke bez prethodnog konzultiranja s vladama svojih država koje imaju u okviru Unije stanovitu autonomiju. Imajući u vidu složena geopolitička i kulturološka pitanja pojedinih država, Odbor regija je za razvojni period 2007. - 2013. predložio da se Podunavlje razdvoji na područja srednje i jugoistočne Europe. Također je uputio poziv i preporuku predstavnicima vlasti u lokalnim zajednicama i regijama država dunavskog sliva da aktivno sudjeluju u budućim grupacijama za teritorijalnu suradnju, EGTS-u.



### 5.3.2. *Euromediteranska skupština za lokalne i regionalne vlasti (ARLEM)*

Europska unija uz pomoć Odbora regija gradi partnerstva s trećim zemljama i međunarodnim, regionalnim i globalnim organizacijama (čl. 21. UEU/L-a – opće odredbe o vanjskom djelovanju Unije). Primjer je ARLEM.<sup>56</sup> To je stalno savjetodavno tijelo lokalnih i regionalnih predstavnika iz Unije, partner svim obalnim zemljama na Mediteranu sa svrhom uspostavljanja izravnog dijaloga s europskim institucijama. Uključeni su u provedbu projekata koji su značajni za regionalni i urbani razvoj, kao što su npr. zagađenje Mediterana, pomorski i kopneni putovi, civilna zaštita, alternativna energija, mediteranski solarni plan, visoko obrazovanje i istraživanje. Predsjednik Odbora regija supredsjedatelj je ARLEM-a i potiče užu suradnju ta dva tijela. Istaknuo je potrebnim nastojati na demokraciji jer je ona uvjet prosperiteta lokalnih i regionalnih zajednica, za Mediteran drži bitnim osnažiti institucionalnu izgradnju regija i gradova kako bi se mogla provesti politika rasta. Odbor regija podržava pokretanje novih projekata suradnje ove svojevrstne mreže regija s Mediteranskom unijom.<sup>57</sup> ARLEM je utemeljen kao skupština lokalnih i regionalnih vlasti iz Europske unije uz pomoć Odbora regija, partner je zemljama na mediteranskoj obali i promatrač u projektima suradnje Unije s Mediteranom. Djeluje konsenzusom, njegov rad nije pravno obvezujući, a Odbor regija ima posredan utjecaj i snosi neke financijske troškove (npr. prijevod dokumenata).<sup>58</sup> ARLEM ima savjetodavnu ulogu, a članovi (ukupno 84) na dobrovoljnoj osnovi predstavljaju regije i lokalne vlasti na razdoblje od dvije i pol godine, Hrvatska sudjeluje s dva člana. Za Hrvatsku kao srednjoeuropsku i mediteransku državu svakako je značajna pažnja koju nova regionalna politika Europske unije pridaje djelovanju Odbora regija u području prekogranične suradnje. S obzirom na sve veći broj poslova koji su pod utjecajem učinaka deregulacije, takve poslove obavljaju međuregionalne grupacije, mišljenja Odbora regija iako nemaju snagu zakona, koriste se kao meki instrumenti prava (tzv. *soft law*) za uspješno i učinkovito funkcioniranje regija. Institucionalni okvir Mediteranske unije koje je Hrvatska član, osigurao je Odbor regija da bi se ostvario izravni dijalog s institucijama EU o važnim pitanjima za regije na moru. Stoga je važno da lokalne i regionalne (županijske) vlasti djeluju u partnerstvu sa svojom vladom kao i da izražavaju stavove putem članova Odbora regija.

## UMJESTO ZAKLJUČKA

Odbor regija zalaže se za ravnopravnost svih regija, dajući vlastiti osebujan doprinos razvoju europskih integracija te u takvim okvirima ima utjecaja na razvoj kohezijske politike Unije. Zastupa interese lokalnih i regionalnih zajednica izgradnjom identiteta koji je nužan za njihovo predstavljanje kao i za

---

<sup>56</sup> Luc Van den Brande, tadašnji predsjednik Odbora regija, predstavio je ovu inicijativu 13. srpnja 2008. u Parizu na Euromediteranskom *summitu*.

<sup>57</sup> Točka 72. Rezolucije Odbora regija (CdR 101/2010).

<sup>58</sup> Čl. 8. i 9. Pravilnika ARLEM-a.

razumijevanje regije. Snaženje uloge Odbora regija prikazano na ovome mjestu u novoj regionalnoj politici EU povezano je s problemima konkurentnosti, širenjem djelokruga regionalnih i lokalnih vlasti te višerazinskim odlučivanjem. Odbor je prisutan u razvijanju različitih europskih politika i najveće promjene u europskoj regionalnoj politici nastale su pod njegovim utjecajem, kada je objavio da se povećaju regionalne razlike sa svakim valom proširenja Unije. Iz brojnih stručnih analiza teoretičara s područja kohezijske politike EU kao i studija koje je izradio ili naručio Odbor regija, proizlazi da više od pedeset posto građana Unije žele biti subjekt politike razvoja svojih zajednica jer smatraju kako ih na razini Europske unije najbolje predstavljaju lokalni i regionalni zastupnici. Odbor približava Uniju građanima, drži da bi institucije Europske unije trebale djelovati samo u slučaju kada je to neophodno za ostvarivanje europskih ciljeva. Budući da 70 posto zakonodavstva Europske unije direktno utječe na život građana u regijama i lokalnim zajednicama, Odbor traži da europski građani budu uključeni u izgradnju Unije, odnosno da izabrani predstavnici bliži građanima moraju moći njihova stajališta unijeti u nacerte europskih zakona. Kako se učinak europskog ujedinjenja reflektira na prenošenje nadležnosti prema nadnacionalnim razinama povlačenjem države s područja nadležnosti zaštite okoliša i u javnom zdravstvu, dali smo kratki prikaz sudskih predmeta „Komunalne usluge“, „Kamioni“ i „Farmaceutski paket mjera“ gdje se Odbor regija pozitivno iskazao u zaštiti prerogativa koje mu daje Lisabonski ugovor.

Države su članstvom u Europskoj uniji ograničile svoju suverenost prenijevši je dijelom na institucije, a tako i na sposobnost samostalnog nastupanja prema trećim državama. Od članica Europske unije ne zahtijeva se stvaranje novih propisa i međunarodnih ugovornih odnosa, nego građenje partnerstva uz mehanizme upravljanja na više razina, a odgovornost se dijeli između različitih razina vlasti. Preporučuje se jačanje partnerstva između institucija Europske unije i predstavnika regija i lokalnih zajednica (vertikalno), te između lokalnih i regionalnih vlasti (horizontalno). Iako još ne predstavlja poveznicu između građana i institucija Europske unije, Odbor regija je njihova karika kroz susrete svojih članova s regionalnim i općinskim vlastima iz država srednje i istočne Europe. Prisutan je i u očuvanju i razvijanju nacionalnog i europskog identiteta. U namjeri da učvrsti svoju poziciju između institucija Europske unije, spretno surađuje i koristi svoj politički potencijal u interesu regija te se mogu očekivati njegovi učinci na daljnji razvoj europske kohezijske politike. Odbor regija ima utjecaja i na države nečlanice te se očekuje njegova podrška europskoj teritorijalnoj suradnji programa za jugoistočnu Europu.<sup>59</sup> Proces europskih integracija utjecao je na jačanje regionalizacije u Hrvatskoj, županije ulaze u regionalne saveze, primjeri su Jadranska i Dunavska regija. Jug srednje Europe, pod utjecajem ekonomske politike izdvojen kao jugoistočna Europa s posve novim granicama regija, stvara Jadransku makroregiju (Slukan-Altić, 2008.). Hrvatski punopravni

---

<sup>59</sup> Partnership Agreement for the implementation of the project SETA; South East transport Axis within the South East Europe Transnational cooperation Programme (SEE). Vidjeti također pristupni ugovor Hrvatske Uniji, objavljen u NN-MU, br. 2/012.

članovi OR-a ne mogu samostalno donositi odluke za hrvatske interese, ali mogu kada o tom prijedlogu većina ostalih članova OR-a dijeli pozitivno mišljenje, u konstruktivnom dijalogu s Vladom RH predložiti promjenu određene politike. Hrvatska sudjeluje od 2008. i u Jadransko-jonskoj makroregiji uz aktivnu potporu Odbora regija i u Mediteranskoj uniji.<sup>60</sup> Hrvatska može putem svojih izaslanika aktivno sudjelovati u donošenju odluka na europskoj razini, moći će zastupati svoje interese u provedbi zajedničkih politika Unije, glasovati i predlagati rješenja po pojedinim europskim politikama te predlagati donošenje mišljenja i drugih akata Odbora regija o pojedinom pitanju od interesa za Hrvatsku. Devet hrvatskih predstavnika izabrano je za članove Odbora regija kojem tekući mandat traje do 31. siječnja 2015. te, budući da je članstvom Hrvatske u EU premašen maksimalan broj članova od 350 (čl. 305. UFEU/L-a), za tri mandata, Vijeće treba donijeti odluku o sastavu Odbora regija za razdoblje 2015. – 2020. u kojem će neke manje članice imati manji broj svojih predstavnika od onih koje sada imaju. S obzirom na sve navedeno, preporučuje se dodatno istražiti značaj, ulogu i rezultate koje će Odbor regija još dati – imajući u vidu da Vlada RH donosi stajališta te raspravlja, usklađuje i potvrđuje stajališta u prijedlozima akata i odluka u čijem donošenju sudjeluju hrvatski predstavnici u Odboru regija koji, u partnerstvu sa članicama EU te Parlamentom i Komisijom, sudjeluje u stvaranju zakonodavnog okvira značajnog i za Hrvatsku.<sup>61</sup>

### **Popis korištene literature i ostale korisne publikacije**

Dulabić, Vedran: *Regionalizam i regionalna politika*, Društveno veleučilište, Zagreb, 2007.

„Regionalizam-pravni i politički aspekti“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu*, 2007. (osobito autori: Gjidara, Marc; Lozina, Duško; Šimac, Neven; Šimunović, Ivo; Šegvić, Saša; Šinković, Zoran)

Lajh, Damjan: „Zajednička kohezijska politika i višerazinsko odlučivanje u EU“, *Politička misao*, Zagreb, 2006., broj 4.

Petek, Ana, „Proces odlučivanja u EU: analiza policy mreža“, *Politička misao*, (43)2006.

Rodin, Siniša, Čapeta, Tamara, i dr., „Reforma EU – Lisabonski ugovor“, Narodne novine, 2009.

Pristupni ugovor Hrvatske Uniji sadrži Lisabonski ugovor s Protokolima i Izjavama, objavljeni u

---

<sup>60</sup> Članice Mediteranske unije su Albanija, Alžir, Austrija, Belgija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Cipar, Crna Gora, Češka, Danska, Egipat, Estonija, Finska, Francuska, Grčka, Hrvatska, Irska, Italija, Izrael, Jordan, Latvija, Libanon, Litva, Luksemburg, Mađarska, Malta, Maroko, Mauritanija, Monako, Nizozemska, Njemačka, Palestina, Poljska, Portugal, Rumunjska, Sirija, Slovačka, Slovenija, Španjolska, Švedska, Tunis, Turska i Velika Britanija. Libija ima promatrački status.

<sup>61</sup> Temeljem članka 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Vladi Republike Hrvatske (NN, br. 119/2014.).

NN-MU, br. 2/012.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vladi Republike Hrvatske (NN, br. 119/2014.).

*Political Priorities 2008-2010*, brošura o svim međuregionalnim skupinama Odbora regija, 2008.

Lisbon Monitoring Platform (LMP), *Political priorities 2008-2010*.

Key dates in the history of the Committee of the Regions 1994–2009.

Procedures for local and regional authority participation in EU Policy, Making in the member.

„Upravni dogovor između Vlade Velike Britanije i Sj. Irske i Odbora regija EU“, (R/CdR 306/2008.).

Mišljenje o europskom upravljanju, bolja i jednostavnija normizacija (CdR 397/2006.).

Mišljenje o načinu upravljanja i odlučivanja u Europskoj uniji (CdR 89/2009.).

Mišljenje o teritorijalnoj koheziji (C120/23).

Mišljenje o EGTS (CdR 308/2008.).

Zajednički savjetodavni odbor Hrvatske s Odborom regija (CdR 297/2009.).

Prijedlog odluke Vijeća EU o utvrđivanju sastava Odbora regija, COM(204)226, od 11. 6. 2014.

Mišljenje o višerazinskom upravljanju u Uniji (CdR 149/2008.).

Poslovnik o radu Odbora regija (CdR 1/2010.).

„Opinion on the Enlargement package 2006-candidate countries“ (CdR 385/2006).

Prijedlog Direktive o specijalnim kamionima za cestovni prijevoz, COM(2005)634-2005/0283(COD).

„Mission Statement“, Brussels, 21 April 2009 (CdR 56/2009.).

Outlook report on „The implementation of Directive on the Landfill of Waste at Regional and

local level“ (CdR 254/2005.).

Uredba 726/2004 i Direktiva 2001/83/EC „Farmaceutski paket mjera“.

Protokol o suradnji između Komisije i Odbora regija (C 102/6), od 5. travnja 2012.

Mišljenje Odbora regija Uloga lokalnih i regionalnih predstavnika vlasti unutar nove strategije za

Baltičko more (CdR 381/2008.).

Initiative for the creation of the Adriatic Strategy, A contribution to European Integration, Draft

Programme.

Preporuka Odbora regija u svezi s EGTS-om (R/CdR 15/2009.).

Own-initiative opinion on EGTC Regulation (EC) No 1082/2006 of the EP and of the Council on a EGTC, OJC L 210/19, (CdR 308/2008.).

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC).

No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a EGTC.

Rezolucija Odbora regija (CdR 101/2010.).

Mišljenje Odbora regija o prijedlogu Direktive Komisije u predmetu „Kamioni”(CdR 48/2006.).

Direktiva o tržištu komunalnih usluga Vijeća 92/50/EEC.

Mišljenje o održivom budućem razvoju transporta (CdR 146/2009.).

**Strategija EU za dunavsku regiju** (CdR 149/2009.).

#### **Internetske stranice**

<http://www.cor.eu.int/en/presentation/role.htm>

[www.dkom.si/util/bin.php?id=2004121409433811](http://www.dkom.si/util/bin.php?id=2004121409433811)

[www.cor.eu.int/document/Highlight/subs.idiarity\\_EN.pdf](http://www.cor.eu.int/document/Highlight/subs.idiarity_EN.pdf)

[governance@cor.europa.eu](mailto:governance@cor.europa.eu).

[www.Danuberegion.com](http://www.Danuberegion.com)

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/danube/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/danube/index_en.htm)

[www.cor.europa.eu/macoregions](http://www.cor.europa.eu/macoregions)

[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

[www.cor.europa.eu/egtc.htm](http://www.cor.europa.eu/egtc.htm)

### **THE ROLE OF THE COMMITTEE OF THE REGIONS IN THE COHESION POLICY OF THE EUROPEAN UNION**

Well-known phenomenon of globalization affects the creation of regional policies to encourage small regions with the assistance of the region as an advisory body of the European Union, the representatives of the new connection process between regions in terms of global cooperation. The newly emerged circumstances, each EU member state has its own regionalization, there is no defined standard for a particular region, but in the final stages of the integration of the whole region covers an area located within the boundaries of several other states. The integration process is achieved through macro or cross-border regions that have a European statute, cross-border cooperation includes new rules of economic and social cohesion of the regions making autonomy. There is the problem of the division of responsibilities at Union or Member State or lower levels of government which is not defined in the Treaty of Lisbon, but the Committee of the Regions assigned tasks in cooperation with the EU institutions to take account of respect for the principle of subsidiarity. The effect of European integration is reflected in the delegation of authority to supranational levels and means the performance of a growing number of jobs by the interregional group. CoR supports the integration of Europe through cooperation region and representatives of its members, the CBC recommends establishing a network of regions, macro-regions that include parts of the territory

of at least two states. Such policies are indirectly reflected in the states which are not members of the EU with the help of a legal instrument for territorial cooperation, the European grouping of territorial cooperation (EGTS). It is the one action that attempt to clarify the role of the Committee of the Regions, which has political and legal influence in the cohesion policy of the Union. Regional governments legally important is the level of control given that three quarters of EU legislation implemented at regional and local level, the CoR has a role of its representative to defend the identity and interests at the European level which is supported in this paper cited a shorter analysis of several cases.

**Key words:** *Committee of regions, EU integration, identity interests*